

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Le Statut Financier des Services Publics Internationaux

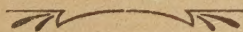
THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 14 Mars 1938, à 13 heures 30

PAR

Z. ZAHARIADE

PRÉSIDENT : M. GIDEL, Professeur.
SUFFRAGANTS : M. BASDEVANT, Professeur.
M. SIBERT, Professeur.



PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN
F. LOVITON & Cie
158-160, RUE SAINT-JACQUES

—
1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**Le Statut Financier
des Services Publics Internationaux**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Le Statut Financier des Services Publics Internationaux

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 14 Mars 1938, à 13 heures 30

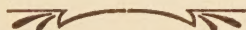
PAR

Z. ZAHARIADE

PRÉSIDENT : M. GIDEL, Professeur.

SUFFRAGANTS : M. BASDEVANT, Professeur.

M. SIBERT, Professeur.



PARIS
LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON & Cie

158-160, RUE SAINT-JACQUES

—
1938



INTRODUCTION

Si l'on définit les services publics comme des entreprises relevant du droit public, destinées à assurer satisfaction aux intérêts généraux des hommes, on constate que la plupart des services publics fonctionnent dans le cadre national. L'Etat est normalement l'instance suprême dont dépend leur création et leur fonctionnement.

Chaque Etat détermine les besoins généraux de ses ressortissants que peut satisfaire l'initiative privée et ceux auxquels il convient de pourvoir par l'organisation de services publics. C'est ainsi que dans la plupart des pays, tandis que le ravitaillement, le logement, la distraction des citoyens sont laissés à l'industrie privée, l'enseignement, l'hygiène, la police et l'assistance sont assurés, en tout ou en partie, par l'Administration.

Mais l'Etat ne s'acquitte pas complètement de sa tâche en créant des services publics internes. Il doit encore veiller à la satisfaction des intérêts communs de ses ressortissants dans le domaine international. L'activité internationale de l'Etat prolonge son activité interne, elle consiste à assurer la représentation et la protection, vis-à-vis des autres Etats, des intérêts nationaux dont il a la charge.

Comme les particuliers dans l'ordre interne, les différents Etats se trouvent tantôt en concurrence et tantôt en convergence d'intérêts. Ils entrent en opposition pour la défense des intérêts de leurs ressortissants qui portent sur des biens dont la jouissance est privative : occupation de territoires, obtention de matières premières, recherche de

débouchés commerciaux, bénéfice d'avantages douaniers ou cambistes, etc...

Ceci constitue la politique internationale, dont les nécessités momentanées unissent, ou au contraire séparent, les membres de la communauté internationale.

Mais tous les intérêts privés, groupés par un Etat ne s'opposent pas à des intérêts privés, identiques et contraires, groupés par un autre Etat. En dehors des besoins nationaux qui mettent les hommes en concurrence, et parfois en conflit, il y a les intérêts communs à l'humanité toute entière dont la pleine satisfaction requiert la collaboration de chaque pays.

C'est à ces besoins généraux des hommes que répond l'Administration Internationale. Ses progrès mesurent la conscience qu'ont les hommes de l'interdépendance économique du globe et de leur solidarité morale. Ils sont le fruit de la multiplication des relations économiques et des échanges intellectuels entre les différents pays.

L'essor industriel de l'Europe et l'amélioration des conditions techniques des transports qui ont marqué l'un et l'autre le xix^e siècle, ont augmenté le nombre et la quantité des matières premières utilisées et rendu plus étroite l'interdépendance économique des pays. L'accroissement du commerce international a entraîné la création d'institutions destinées à le protéger et à le faciliter. L'Union pour la protection de la propriété industrielle a été organisée en 1883 à la suite de deux Conférences tenues à Paris, l'Union pour la publication des tarifs douaniers a été fondée en 1890. Une Commission permanente a été chargée de veiller à l'application de la convention du sucre et un Institut d'Agriculture ouvert à Rome pour rationaliser les produits agricoles.

L'apparition de marchés mondiaux de matières premières et de produits, où sont représentés producteurs et acheteurs du monde entier, a favorisé la division du travail économique entre les nations, en spécialisant chacune d'elles dans les productions où elle obtient le meilleur rendement.

La circulation internationale des richesses s'en est trouvée accrue, car, entre les pays, les différences de rendement pour tel ou tel produit, créent des courants économiques naturels, comme les différences barométriques commandent le régime des vents.

La nécessité de coordonner les moyens de transport a motivé la réunion de conférences internationales. Des accords bi ou plurilatéraux en sont résultés, auxquels ont succédé des Unions administratives.

Celles-ci sont douées de bureaux exécutifs. Le Bureau international des Administrations télégraphiques a été créé en 1868. Le Bureau de l'Union Postale Universelle en 1875, l'Office Central des Transports internationaux en 1890. L'organisation des communications internationales a visé, parallèlement, à soustraire à l'emprise d'un ou de quelques Etats particuliers les fleuves internationaux en les plaçant sous la juridiction de Commissions spécialement établies : telles la Commission européenne du Danube (1856), la Commission du Rhin (1868) et les Commissions fluviales créées par les Traités de Paix de 1919.

La protection internationale des Travailleurs a été rendue indispensable par le développement de la concurrence entre les pays. En effet, seule l'application générale et simultanée des mesures sociales peut empêcher que celles-ci ne se traduisent pour l'Etat qui en prend l'initiative par une diminution de rendement économique, affaiblissant sa position internationale.

Après une première Conférence réunie à Berlin en 1890 et restée sans résultats pratiques, une Conférence réunie à Paris en 1900, décida la création d'un bureau administratif destiné à publier des rapports périodiques sur la législation du Travail dans les divers pays.

Une association internationale semi-publique, issue de la même conférence réussit à faire aboutir d'importantes mesures sociales : prohibition du phosphore blanc, interdiction du travail de nuit pour les femmes, interdiction du travail des enfants dans les mines, repos hebdomadaire.

La propagation internationale des maladies s'est aggravée avec les progrès du commerce international. Elle a rendu nécessaire la collaboration des Etats, dans le but de lutter contre elles par des mesures concertées. Des institutions spéciales ont dû être fondées là encore, ce sont : le Conseil Supérieur de Bucarest (1881), le Conseil Sanitaire maritime et quarantenaire (1892), le Conseil Supérieur de Santé de Constantinople (1903).

Le développement corrélatif des échanges intellectuels a fait apparaître de nouveaux besoins. L'Union pour la protection de la propriété littéraire et artistique a été créée en 1886, le bureau des poids et mesures en 1875.

Et enfin, le courant humanitaire et pacifiste qui s'est dessiné vers la fin du siècle dernier et qui a abouti aux Conférences de la Haye de 1899 et 1907, a laissé lui aussi un résultat concret dans ce domaine : la Cour permanente d'Arbitrage, destinée à trancher les litiges entre Etats.

Cette Cour, malgré ses imperfections et ses insuffisances, constituait, par sa permanence même, un réel progrès de la juridiction internationale.

Le développement de l'Administration internationale

s'est fait au fur et à mesure de l'apparition de besoins nouveaux, par la création d'institutions particulières destinées à les satisfaire. Ces institutions à fonction déterminée étaient distinctes et nettement séparées des organisations (conférences, alliances, etc...) de la politique internationale.

Si elles ont eu une influence politique, c'est indirectement, en manifestant, sans toujours les faire prévaloir sur ceux-ci, les facteurs d'union et de solidarité en face des motifs de discussion et de conflit.

Lors de la création de la Société des Nations, les résultats acquis de l'Administration internationale ne furent pas perdus de vue, ni le profit qu'on pouvait en tirer pour stabiliser l'institution nouvelle.

En vue d'enraciner davantage la Société des Nations dans la vie internationale, ses créateurs, et en particulier le général Smuts, eurent recours à deux procédés :

1° Ils tentèrent de rattacher à la Société toutes les organisations internationales en les plaçant sous l'autorité de celle-ci.

2° Ils s'efforcèrent de doubler l'activité publique de la Société des Nations d'une activité administrative, non plus limitée à quelques objets précis, mais générale.

Des organisations techniques dépendant juridiquement et financièrement de la Société devaient rationaliser l'Administration déjà existante et en combler les lacunes.

La création du Secrétariat ainsi que des organisations d'hygiène, de coopération intellectuelle, des Communications et des transits, des Comités économiques et financiers, pour la protection de l'enfance, etc... répondit à cet objet.

Parmi ces réalisations, deux Institutions possèdent une importance telle qu'elles ont été dotées de l'autonomie administrative : ce sont la Cour permanente de Justice internationale et l'Organisation Internationale du Travail.

Sur le renversement de méthode, préconisé par le général Smuts, consistant à centraliser toutes les formes de l'Administration internationale entre les mains d'un organisme politique, M. Ray, dans son « Commentaire du Pacte de la S. D. N. », porte le jugement suivant :

« Il est excellent, à plusieurs égards que la Société des Nations ait organisé la vie technique internationale comme telle. La nature des problèmes politiques est telle qu'ils se présentent irrégulièrement et d'une façon discontinue. Au contraire, les problèmes techniques restent basés de manière constante et font aisément l'objet d'une activité suivie.

De ce point de vue il est important qu'ils constituent une large part de l'œuvre de la Société : sa stabilité, la régularité de ses progrès se trouvent ainsi mieux assurées.

D'autre part les problèmes politiques, même les plus amples, intéressent presque toujours exclusivement une région, un nombre restreint de pays. Au contraire, les questions humanitaires et économiques prennent aisément, aujourd'hui du moins, un caractère universel ; et c'est peut-être en les traitant que la Société a le plus de chances d'intéresser le monde entier ».

Quoi qu'il en soit, l'affiliation des anciennes organisations à la S. D. N. n'a pas été sans difficultés, elle est aujourd'hui encore très incomplète, bien qu'au placement sous l'autorité ait été parfois substitué un placement sous les auspices.

Aussi, la vie administrative internationale a conservé la variété et l'indépendance de ses formations. Elle s'est un peu rationalisée, elle ne s'est pas hiérarchisée.

Une des plus importantes institutions créées depuis le Pacte, la Commission Internationale de Navigation aérienne

(1919), est largement indépendante de la S. D. N. avec laquelle elle entretient des rapports non pas constitutionnels, mais volontaires. La Banque des Règlements Internationaux (1931) est également indépendante.

*
* *

L'examen, précédemment poursuivi, des formes par lesquelles s'est réalisée jusqu'à ce jour la collaboration administrative entre les Etats, fait ressortir l'existence de véritables organes internationaux destinés à assurer satisfaction aux intérêts généraux des hommes.

Donc, s'il est exact que la majorité des services publics fonctionnent dans le cadre des Etats, il n'en est pas moins vrai qu'un certain nombre de ceux-ci ne relèvent que de la communauté internationale et constituent des Services publics internationaux.

Il importe de préciser leur position juridique, vis-à-vis des autres modes de relations administratives internationales, avant d'en analyser les éléments distinctifs.

La collaboration internationale se manifeste à des degrés différents, allant de la simple coordination des législations particulières sur tel ou tel point, à l'entretien d'un organisme interétatique, doté de larges compétences administratives, tel que la Société des Nations.

Au premier degré la collaboration est réalisée par la coordination des activités de certains services nationaux avec les activités similaires de services publics d'autres pays.

a) C'est ainsi que, dans le but de faciliter leurs tâches respectives, des conventions internationales instaurent l'assistance des services de police frontière, judiciaire, douanière ou sanitaire entre pays voisins.

b) Par un procédé analogue, mais à une plus grande

échelle, des *Unions internationales simples* proposent des schémas uniformes d'organisation intérieure d'un même service, (Union monétaire, par exemple) et prévoient des échanges de renseignements entre administrations correspondantes.

Au second degré, la collaboration est assurée par la création d'organes internationaux : on peut alors parler d'organisation internationale.

c) Telles sont les Unions Institutionnelles. Elles sont créées par traités ou conventions et restent généralement ouvertes à l'adhésion des Etats, qui n'y ont pas pris originellement part. Des organes internationaux à fonctionnement intermittent et permanent posent les règles générales de collaboration des diverses administrations et veillent à leur application.

d) Pour administrer certains intérêts internationaux et en particulier certaines zones du domaine public internationalisé, des Commissions ont été créées où plusieurs Etats nomment des délégués.

e) Enfin l'organisation internationale a fait un progrès considérable par la création d'un véritable représentant juridique de la communauté des Nations, la Société des Nations.

Un grand nombre de services publics lui ont été confiés et elle en assure la gestion sous forme de Comités et d'organisations techniques rattachés à son Secrétariat ou d'organisations autonomes, dépendant financièrement de son Assemblée.

On ne retiendra ici que les services publics, c'est-à-dire les organismes de caractère permanent, relevant du D. I. P. et chargés d'une fonction administrative.

L'étude qu'en fait le droit administratif interne est vala-

ble pour le droit international, cependant il peut être utile de résoudre deux problèmes dont l'un est propre au droit international et dont l'autre requiert une solution différente de celle que peut y donner le droit français.

A cette fin, il y a lieu de préciser la notion :

a) de l'organe international par opposition à la juxtaposition d'organes nationaux ;

b) de la fonction administrative qui, à l'opposé de la fonction politique, caractérise le service public.

a) Il serait délicat de tenter d'établir une distinction entre l'organe collectif international et la réunion des organes particuliers des Etats, par la considération de la nature de l'un et de l'autre. La question est analogue à celle de la personnalité morale en droit interne et présente les mêmes incertitudes.

En effet, la personnalité internationale du Service public, distincte de la personnalité des Etats associés, pourra toujours être regardée comme une fiction et la volonté de l'organe collectif, représentant une entité distincte, pourra toujours être ramenée à la volonté commune des Etats associés.

Mieux vaut définir l'organe international par le lien qu'il possède avec le Droit international : c'est celui qui est établi par un traité ou une convention entre deux ou plusieurs Etats, ou par une institution internationale, tenant d'un texte de Droit, la compétence nécessaire à cette création.

Le traité est un traité-loi, une *Vereinbarung*, qui fournit la charte de l'organe. Il définit la compétence du service public, c'est-à-dire le complexe de ses droits et de ses obligations envers les Etats, les usagers, les tiers et les autres institutions internationales.

On ne doit pas considérer comme services publics les

diverses institutions *fondées par des particuliers*, telles que la Croix Rouge ou encore le Canal de Suez, mais par le fait que des traités ou arrangements auront pu intervenir à leur occasion il peut être difficile de décider devant une institution mixte de cette catégorie, si l'on se trouve en présence d'un service public ou d'une entreprise privée.

La personnalité internationale devrait être accordée à toutes les institutions possédant un rattachement au droit international, puisque personnalité signifie possibilité d'être le destinataire de normes juridiques. Cependant, seules la Société des Nations et les Commissions Internationales, à l'exclusion des Unions administratives, sont reconnues la posséder.

Les organes gérant des services publics sont soustraits par leur caractère international à la juridiction des Etats où ils sont géographiquement établis. La communauté internationale a un domaine public très limité et la plupart des services publics internationaux possèdent leur siège sur des territoires nationaux. Ils bénéficient de l'exterritorialité et à ce titre sont exempts d'impôts, de douanes, et jouissent de l'inviolabilité et de l'immunité de juridiction.

Leurs hauts fonctionnaires ont droit aux privilèges diplomatiques. Les obligations mutuelles de l'Etat et de l'organe international sont généralement précisées sous forme de *modus vivendi* ou stipulées dans le traité d'établissement.

b) Parmi les organes internationaux, seuls constituent des services publics ceux qui assurent une fonction administrative.

Leur action peut être directe et les mettre en contact avec leurs usagers, ou s'exercer par l'intermédiaire des administrations nationales, il suffit qu'elle réponde aux besoins

généraux du public pour caractériser comme service public l'organe dont elle émane.

La distinction entre les activités politiques et les activités administratives est difficile à établir, l'esquisse en a été donnée au début de cette introduction. On peut remarquer qu'à la différence des problèmes politiques transitoires, les besoins administratifs sont constants et qu'en conséquence, alors que les organes politiques sont souvent temporairement établis, les services publics sont permanents et à fonctionnement continu.

Il est difficile de considérer comme de véritables services publics les diverses Commissions internationales financières créées temporairement en vue d'administrer une dette publique : Conseil d'administration de la dette publique ottomane (1878), Commission de la dette publique égyptienne (1880), Commission de la dette publique hellénique (1897), Comité de contrôle de l'emprunt autrichien (1922), Commission des réparations (1919).

La Banque des Règlements internationaux, au contraire, fondée en vue de faciliter l'application du plan Young, doit lui survivre afin de rester en permanence une institution de coopération des Banques Centrales entre elles.

Mais ce critère est loin d'être absolu. La véritable distinction consiste à qualifier de politiques, les Conférences, Commissions et Clubs de toutes sortes qui ont pour objet de poursuivre un règlement des intérêts des Etats qui y sont représentés, soit entre eux, soit vis-à-vis des autres Etats ; et à leur opposer les organes dont le rôle est d'assurer la collaboration des Etats pour la satisfaction des besoins généraux de leurs ressortissants. Cette seconde forme d'activité est administrative : elle favorise l'égalité de tous devant le service public destiné à bénéficier à tous et cela sous un

double aspect : impartialité vis-à-vis des usagers, larges possibilités d'adhésion et de participation des Etats à la gestion du Service. Cependant la satisfaction des intérêts du public est la loi primordiale et les Etats ne seront admis à l'administration des organes internationaux que dans la mesure où leur participation sera utile au service. Cette idée recevra une illustration par l'examen du Statut juridique de la Commission Européenne du Danube.

La gestion administrative et financière des services publics internationaux pose un problème de Droit International Public, auquel des réponses particulières ont été données en ce qui concerne chacune des institutions envisagées.

Cependant si l'on analyse les statuts financiers de ces institutions, on voit qu'ils peuvent être répartis en trois types :

- l'Union administrative internationale ;
- la Commission diplomatique ;
- le rattachement à la S. D. N.

Ce sont ces trois types de gestion qui vont être successivement envisagés. Pour chacun d'eux, après une introduction indiquant les principaux organismes que l'on peut y rattacher, il sera procédé à l'étude détaillée de l'un d'eux, choisi comme particulièrement représentatif.

PREMIÈRE PARTIE

1^{er} Type de Statut Financier L'Union Internationale Administrative

INTRODUCTION

L'Union Internationale Administrative est le procédé de gestion d'un service public international qui superpose aux administrations nationales, dont les activités sont partiellement uniformisées par un traité-loi, une organisation supra-étatique, chargée d'assurer la coordination des services particuliers.

Les Unions simples (unions douanières, unions monétaires, unions phylloxériques), ne possédant pas d'organes internationaux, ne constituent pas des services publics. Seules doivent être retenues les Unions que M. Baldoni (1) qualifie d'institutionnelles, où s'exerce de façon permanente l'action d'un Bureau administratif, véritable organe international.

Parmi celles-ci on compte notamment l'Union télégraphique internationale (Convention de Paris du 17 mai 1865), l'Union Postale Universelle, (Convention de Berne du 9 octobre 1874), l'Union des Poids et Mesures (Convention du 20 mai 1875), l'Union pour la Protection de la Propriété industrielle (Convention de Paris du 20 mars 1883), l'Union pour la Protection de la Propriété littéraire et artistique

(1) *Revista Italiana per le Scienze Giuridiche*, Fas. 3 et 4, Année 1931.

(Convention de Berne du 9 septembre 1886), l'Union pour la Publication des Tarifs douaniers (Convention du 5 juillet 1890), l'Union Ferroviaire Internationale Convention de Berne du 14 octobre 1890).

Le Statut financier de l'Union Postale Universelle sera examiné en détail comme exemple particulièrement significatif d'Union Internationale Administrative.

L'Union Postale Universelle

Seront étudiés successivement, en deux chapitres distincts :

1° Le Statut Juridique de l'Union Postale Universelle.

2° Le Statut Financier de l'Union Postale Universelle.

CHAPITRE PREMIER

Statut Juridique de l'Union Postale Universelle.

SECTION I. — TRAITS GÉNÉRAUX.

Le Traité-Loi qui se trouve à l'origine de toute institution internationale chargée de gérer un service public, a pour objet de fixer les règles selon lesquelles sera opéré le partage des compétences entre l'ordre juridique international, représenté par l'institution, et chacun des ordres juridiques particuliers des Etats-Membres.

Par ce traité certaines activités sont réservées aux Etats, touchant l'organisation et le contrôle du service, tandis que d'autres activités reviennent en propre aux organes de l'institution, qui les exercent selon la loi de celle-ci, telle qu'elle ressort du Traité, et à l'abri de toute immixtion des Etats participants.

Le statut juridique des Unions Administratives Internationales est *mixte* en ce sens qu'il *renvoie* pour tout ce qui concerne l'exécution du service à la loi interne des Etats-Membres. Dans l'Union Postale Universelle, les Administra-

tions nationales assurent par leurs propres moyens le service postal entre les usagers, tandis qu'est confié aux organes internationaux, agissant selon une loi internationale, la fonction d'établir les règles communes de coopération, qui permettent de superposer à des services publics particuliers, un service commun à l'universalité des pays.

L'Union internationale nécessite donc par nature l'existence de services publics autonomes, fonctionnant dans le cadre de l'Etat et permet ainsi une décentralisation territoriale très marquée, laissant à chaque administration le soin d'organiser, selon les circonstances et selon ses ressources, le schéma de fonctionnement qu'elle juge convenable.

Cependant cette autonomie est limitée par l'application à tout le territoire de l'Union de règles générales, imposant à chaque service le minimum de standardisation indispensable à la collaboration avec les autres services.

Ces règles émanent d'organes propres de l'Union, dont certains, à fonctionnement intermittent, en assurent la révision périodique et d'autres, à fonctionnement continu, l'application journalière.

L'existence de ces organes propres permet de trouver les caractéristiques du service public international dans l'Union institutionnelle et de la distinguer des divers systèmes de collaboration internationale, fondés simplement sur l'adoption par différents Etats de règles communes pour la gestion d'un service déterminé : police douanière, par exemple.

SECTION II. — ATTRIBUTIONS RESPECTIVES DES ORGANES INTERNATIONAUX ET DES ADMINISTRATIONS NATIONALES.

La collaboration des Administrations des Etats, soumises à leur loi interne, à l'exécution du service public interna-

tional organisé par Traité, pose la question des rapports du Droit administratif international avec les législations particulières.

L'article 6 de la Convention postale du Caire (1934) en fournit la réponse : « les stipulations de la Convention et des arrangements de l'Union Postale Universelle ne portent pas atteinte à la législation de chaque pays dans tout ce qui n'est pas expressément prévu par ces actes ».

Ainsi se trouvent fixés deux principes essentiels : la primauté du Droit administratif international et l'interprétation restrictive qu'il convient de donner aux dispositions conventionnelles internationales ; à vrai dire, ces dispositions ne constituent qu'une application des théories généralement admises sur les rapports des deux ordres juridiques. C'est à leur lumière que doivent être examinés les textes qui renferment la charte de l'Union Postale Universelle, en vue de tracer avec précision la limite entre les compétences des organismes internationaux et des administrations des Etats-Membres dans l'organisation et le fonctionnement du service postal.

§ 1^{er}. — *Attribution des Organismes Internationaux de l'Union.*

L'Union Postale Universelle comporte deux organes :

1° *Un organe législatif* : l'Assemblée ou Congrès qui réunit périodiquement et sur le pied d'une parfaite égalité les délégués de tous les Etats-Membres ;

2° *Un organe exécutif* : le Bureau International composé de fonctionnaires internationaux hiérarchisés, dont la surveillance est assurée par un Etat directeur : la Suisse pour le compte et par délégation de la communauté des Puissances de l'Union.

Par suite d'une disposition du Traité de Berne du 9 octobre 1874, passée dans toutes les autres conventions, et qui fait ainsi partie de la constitution coutumière de l'Union, les Pays de l'Union se réunissent tous les cinq ans au moins, en vue de reviser les actes des Congrès précédents. Le Congrès, organe à fonctionnement intermittent, diffère d'une simple Conférence diplomatique par sa périodicité. Celle-ci n'exclut pas la possibilité de réunir, si les circonstances l'exigent, des Congrès extraordinaires dans l'intervalle des sessions. Il existe également une procédure de révision des actes par consultation des Etats-Membres pris individuellement.

La fonction du Congrès est de poser les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Union Postale Universelle. Ces règles sont arrêtées dans une convention postale accompagnée d'arrangements relatifs aux différentes branches annexes du service postal :

Art. 3. — « Le service de la poste aux lettres est réglé par les dispositions de la convention. D'autres services, tels que ceux des lettres et des boîtes avec valeur déclarée, des colis postaux, des mandats de poste, des virements postaux, des valeurs à recouvrer et à des abonnements aux journaux et écrits périodiques, font l'objet d'arrangements entre Pays de l'Union ».

La première convention postale signée à Berne le 9 octobre 1874, n'unifiait que les relations postales, l'arrangement sur l'échange des mandats de poste a été conclu le 4 juin 1878 et l'arrangement concernant le service des virements postaux a été signé à la suite du Congrès de Madrid de 1920.

Le système de conventions multiples pare aux inconvénients qu'entraîne la rigidité d'une convention générale et

unique, permettant d'unifier soit un minimum de services assurés par la quasi universalité des Etats, soit un maximum de services mais en laissant en dehors de l'union beaucoup de pays qui ne sont pas en mesure de participer à tous ces services.

Les conventions spéciales sont plus souples, elles forment plusieurs territoires administratifs d'étendue variable, dont chacun est internationalisé au regard d'une branche du service postal.

Sur chacun des territoires un régime uniforme est applicable, comportant un petit nombre de règles de fonctionnement identique, qui permettent la collaboration internationale.

Ces règles qui ne déterminent pas le schéma d'une organisation partout applicable, mais les limites de la libre initiative de chaque Etat, sont susceptibles d'être écartées dans certains cas exceptionnels. Elles sont compatibles avec toutes les conventions plus restreintes, conclues pour des objets particuliers, en vue de réduire les taxes ou de simplifier les procédures qu'elles prévoient.

Les Conventions postales édictent, comme condition essentielle et préliminaire, la liberté du Transit des objets visés dans chaque convention, dans tout le ressort de celle-ci et précisent en regard l'étendue et les modalités du contrôle douanier. Elles arrêtent les conditions générales de recevabilité des objets, réservant certaines interdictions aux autorités nationales. Elles prévoient les tarifs de taxes à percevoir à l'occasion du service, restreignant la liberté de taxation des administrations à un nombre de taxes déterminées et fixant le montant maximum et minimum de celles-ci. De plus les conventions fixent le statut financier

des différents services, qui sera examiné en détail au Chapitre II.

Les règles générales posées par chaque convention permettent la collaboration des divers services nationaux dans l'exécution du Service international. Les relations administratives et financières, qu'entraîne entre les Etats la collaboration ainsi prescrite, nécessitent l'intervention du second organe de l'Union, le Bureau administratif.

Il réalise en quelque sorte dynamiquement la collaboration organisée statiquement par l'activité législative du Congrès. Il l'assure dans le temps, car c'est un organe permanent, et permet aux diverses administrations, en liaison constante, d'harmoniser leurs efforts.

Ses attributions générales font l'objet de l'article 24 :

1° « Un office central fonctionnant à Berne sous la dénomination de Bureau International de l'Union Postale Universelle, et placé sous la haute surveillance de l'Administration des Postes suisses, sert d'organe de liaison, d'information et de consultation aux pays de l'Union.

Ce Bureau est chargé, notamment, de réunir, de coordonner, de publier et de distribuer les renseignements de toute nature qui intéressent le service international des postes ; d'émettre à la demande des parties en cause, un avis sur les questions litigieuses ; d'instruire des demandes en modification des actes du Congrès ; de notifier les changements adoptés et, en général de procéder aux études et aux travaux de rédaction ou de documentation que la Convention, les arrangements et leurs règlements lui attribuent ou dont il serait saisi dans l'intérêt de l'Union.

2° Il intervient à titre d'Office de compensation, dans la liquidation des comptes de toute nature, relatifs au service

international des postes, entre les Administrations qui réclament cette intervention ».

Le Bureau a ainsi des attributions dont l'exercice est tantôt obligatoire, tantôt facultatif. Les unes et les autres s'exercent en matière financière et seront reprises distinctement par la suite. Ainsi que les activités du Congrès, celles du Bureau sont gouvernées par le Droit International conventionnel et forment un des éléments du statut mixte de l'Union Postale Universelle ; mais limitées à l'Administration, elles seraient inopérantes si ne s'y encadraient les activités des services publics nationaux qui assurent l'exécution pratique du Service postal international et c'est à l'examen de celles-ci qu'il faut maintenant passer.

§ 2. — *Attributions des Administrations Nationales.*

L'exécution du service postal à l'intérieur de chaque Etat est régie par la loi interne de cet Etat et la Convention du Caire par son article 6 laisse aux Etats le soin d'assurer dans les mêmes conditions d'autonomie le Service international des postes.

Les Etats y emploient leurs fonctionnaires, leurs matériels et appliquent la réglementation qu'ils édictent librement, sous réserve de respecter les dispositions conventionnelles.

Chaque administration est astreinte à l'exécution des différents services prévus par les conventions et arrangements dont elle est signataire. Normalement ces conventions ne portent que sur des services qu'elle assure sur son territoire national. Le service international bénéficie des conditions les plus favorables du service intérieur :

« Chaque administration est obligée d'acheminer par les voies les plus rapides qu'elle emploie pour ses propres ser-

vices, les dépêches closes et les correspondances à découvrir qui lui sont livrées par une autre administration ». (Art. 103 du Règlement d'exécution de la Convention Postale Universelle). Elle accomplit à l'égard des correspondances qu'elle émet ou dont elle assure le transit ou la distribution pour l'Union, les opérations techniques et juridiques qui conviennent.

Les Etats se réservent le droit d'interrompre temporairement, d'une façon générale ou partielle, l'exécution des services mais seulement par suite de circonstances extraordinaires et à condition d'en donner immédiatement avis aux administrations intéressées.

Dans le cadre des textes internationaux, les administrations ont pleine liberté d'aménager le service international à leur gré, aussi est-il prévu une responsabilité de chacune d'elles vis-à-vis des autres.

Les règles générales en sont établies par la convention.

CHAPITRE II

Statut financier.

Le statut financier de l'Union postale Universelle règle les relations financières des diverses administrations entre elles, d'une part et de l'autre, les relations financières que celles-ci entretiennent avec les organes de l'Union, destinées à permettre de couvrir les frais d'entretien de ceux-ci.

SECTION I. — RELATIONS FINANCIÈRES DES ADMINISTRATIONS NATIONALES DE L'UNION POSTALE UNIVERSELLE.

§ 1. — *Les Principes.*

Le service public de la poste est normalement rétribué dans les différents pays par un système de taxes perçues par les administrations, sur les usagers à l'occasion du transport des correspondances ou des autres effets de poste : mandats, virements, etc... Ces taxes varient avec la nature, le poids, le montant des objets transportés, selon qu'ils sont ou non recommandés, etc...

Une taxe unique est perçue pour l'ensemble des opérations postales que subit un même effet.

Il n'en va pas différemment du service postal international, mais alors que dans un Etat particulier, les frais d'émission, de transport, de distribution des correspondances sont assumés par l'Administration même qui a bénéficié de la taxe et que l'on peut les retrouver de part et

d'autre du même bilan, il se trouve que, par définition, dans le service international l'Etat bénéficiaire de la taxe est différent de celui qui a assuré une partie du transport des correspondances, et, en général, leur distribution.

Alors que dans l'Administration interne les qualités de transporteur et de distributeur sont confondues avec celle de bénéficiaire, dans l'Administration internationale elles sont séparées. Dès l'instant que le service postal international devait être assuré sous forme d'union, c'est-à-dire par l'intermédiaire des administrations, il était nécessaire de trouver une base de répartition des taxes et un barème de frais applicables à celles-ci.

Les dispositions de la Convention de Berne ont subi des modifications de détail, mais on en retrouve l'essentiel dans les articles de la Convention du Caire.

Le système adopté pour les transports de correspondances est différent du régime des Mandats et des Virements.

a) Si l'on réunit en trois catégories principales les frais postaux : réception, transport, distribution, on voit que trois principes ont été adoptés pour leur couverture respective :

1° Les frais de réception sont supportés par l'Administration même qui perçoit la taxe postale et elle en est ainsi remboursée directement par l'usager sans qu'il y ait lieu à faire intervenir de règlement international ;

2° pour les frais de distribution il a été admis qu'il y a réciprocité ou du moins équivalence entre les correspondances étrangères entre deux pays et en conséquence que chaque administration se trouvera équitablement rétribuée si elle conserve toutes les taxes perçues par elle sur les expéditions qu'elle fait à l'extérieur, sans recevoir de paiement pour les correspondances expédiées de l'étranger qu'elle distribue à ses usagers.

L'art. 74 de la Convention décide :

« Sauf les cas expressément prévus par la Convention, chaque administration garde en entier les taxes qu'elle a perçues ».

3° Les frais de transit, intéressant des nations tierces à l'acheminement de la correspondance d'un pays à un autre, ne peuvent être réglés sur la base d'un principe de réciprocité, car le transit dans un pays donné dépend beaucoup plus de la situation géographique de ce pays que du volume des correspondances qu'il émet ou reçoit. Les frais de transit sont payés aux Administrations intermédiaires par l'Administration d'origine, bénéficiaire de la taxe sur la base d'un barème arrêté contractuellement et d'après les relevés statistiques périodiquement établis.

b) Le règlement international des mandats donne lieu au remboursement par l'Administration expéditrice à l'Administration destinataire de l'intégralité des sommes payées par celle-ci, et d'environ la moitié des taxes prélevées.

c) Le règlement des virements postaux de pays à pays se fait sur la base du remboursement des sommes transférées et de la retenue par chaque administration des taxes perçues par elle.

Il est fait ainsi appel au principe de la réciprocité.

Ces bases de règlements internationaux examinées, il faut rechercher quelles taxes sont perçues, et par qui, et en second lieu, sous quelles modalités se font les transferts de fonds.

Ainsi se distinguent les rapports de l'usager et de l'administration internationale considérée en bloc et d'autre part les rapports financiers des administrations nationales entre elles.

§ 2. — *Perception des taxes postales.*

Les taxes de base fixées par la Convention de Rome de 1906, qui avaient été adoptées par le Congrès de Stockholm, en spécifiant qu'elles devaient s'entendre en valeur-or (1924) ont été maintenues sans changement par les deux derniers Congrès (Londres 1929 et Le Caire 1934).

Chaque pays conserve la faculté de fixer la contre-valeur de ces taxes dans sa propre monnaie, en choisissant les équivalents entre des limites inférieures et supérieures arrêtées par les différentes conventions. Le Congrès de Stockholm autorisait une majoration de 60 % et une diminution de 20 % au maximum. Cette marge a été réduite à 50 % et 20 %, puis à 40 % et 20 %.

Les taxes prévues par la Convention du Caire sont indiquées dans le tableau ci-dessous.

	Limites inférieures cms.-or	Limites supérieures cms.-or
Lettres (1 ^{er} échelon	20	35
(par échelon supplémen- taire)	12	21
Cartes postales (simples	12	21
(avec réponse payée	24	42
Papiers d'affaires, par 50 grammes	4	7
Minimum de taxe	20	35
Imprimés, par 50 grammes.....	4	7
Impressions en relief pour aveu- gles par 1.000 gr.	2,1	4,2
Echantillons de marchandises p.		
50 gr.	4	7
Minimum de taxe	8	14
Petits paquets par 50 grammes ..	8	14
Minimum de taxe	40	70

Cette taxe correspond au transport et à la livraison des objets par voie terrestre ou maritime. Elle doit être acquittée par l'expéditeur ; en cas d'insuffisance d'affranchissement, une taxe double est réclamée au destinataire.

Les correspondances transportées par la voie aérienne sont soumises, en plus des taxes normales, à des surtaxes spéciales dont le maximum est fixé par l'article 4, paragraphe 2 de l'arrangement relatif à la poste aérienne.

De même l'acheminement par des services extraordinaires, l'envoi poste restante, la recommandation, l'envoi avec valeur déclarée, le dédouanement par les soins de l'Administration, donnent lieu à des surtaxes. Toutes sont prévues par les Conventions postales, en vertu de la disposition insérée à l'art. 27.

« Il est interdit de percevoir des taxes postales, de quelque nature que ce soit, autres que celles qui sont prévues par la convention et les arrangements ».

Des franchises sont accordées aux correspondances échangées entre administrations postales et à celles qui sont adressées aux prisonniers de guerre.

Les mandats supportent un droit fixe qui ne peut dépasser 25 cent., et en outre un droit proportionnel de $1/2$ % au maximum, de la somme versée. Les virements sont assujettis à un droit proportionnel, dont le maximum est 1 %.

§ 3. — *Responsabilité du service postal international envers ses usagers.*

La responsabilité du Service International des postes n'est pas engagée pour les transports de lettres ou de paquets non recommandés.

Au contraire, l'usager possède un droit à obtenir un dé-

dommagement en cas de perte des objets recommandés et de non paiement au véritable destinataire des sommes adressées par mandats et virements.

Le recours à la responsabilité, quand elle est stipulée, met en contact suivant la personne dont émane la réclamation, l'administration d'origine avec l'expéditeur ou l'administration de destination avec le bénéficiaire. Il s'agit là d'une obligation au paiement envers l'usager qui est différente de la contribution au paiement.

Alors que la contribution au paiement engage définitivement la responsabilité pécuniaire de l'administration où a été commise une faute de service, l'obligation au paiement indique seulement auprès de quelle administration l'usager recevra satisfaction à sa réclamation si elle est reconnue justifiée.

Les différents procédés de recommandation : envoi contre remboursement, envoi avec valeur déclarée, ainsi que les cas de responsabilité du fait des virements et mandats sont empruntés aux régimes internes et ne font qu'uniformiser les principes appliqués à ceux-ci.

Les taxes fixes et proportionnelles, les preuves à administrer et les montants des dédommagements offrent un intérêt minime au point de vue du régime financier du service postal international.

Tandis que les rapports entre l'usager et l'administration nationale, représentant à son égard le service public international, sont analogues aux rapports de l'usager et de l'administration nationale à l'occasion du service intéressé, les rapports internationaux, créés par les précédents entre les administrations elles-mêmes, sont proprement originaux et doivent être examinés.

§ 4. — *Les différentes sources de relations financières entre les Administrations.*

Les relations financières entre les différentes administrations de l'Union Postale Universelle tendent au remboursement des frais pour lesquels le principe d'équivalence n'est pas admis. Elles portent :

- a) sur les frais de transit et transport ;
- b) sur le montant des versements mandatés ou virés postalement ;
- c) sur les bonifications versées, sur les taxes perçues pour les mandats-poste et les mandats de remboursement ;
- d) sur les créances nées d'action en responsabilité.

1. — *Frais de Transit maritime, terrestre et aérien.*

A la différence des remboursements des autres frais, celui des frais de transit ne porte pas sur les chiffres exacts d'opérations de transit international, mais sur des statistiques. Celles-ci sont établies tous les trois ans, mais leur révision peut être réclamée à tout moment par une administration intéressée.

Les frais de transit sont payés par l'administration d'origine bénéficiaire de la taxe, aux administrations qui assurent le transit par leurs services. Ils sont fixés au kilogramme et proportionnels à la distance, sur taux différents, suivant que le transit a lieu par voie de terre ou de mer.

Des frais spéciaux sont alloués à certaines administrations : U. R. S. S., Uruguay, etc... par le protocole final de la Convention du Caire. Des contrats de gré à gré sont par ailleurs autorisés si des services extraordinaires sont entretenus par une administration pour les besoins du service postal international.

A la différence des frais de distribution auxquels le principe de réciprocité s'applique naturellement, les frais de transit ne prêtent pas à un règlement par compensation, car ils sont supportés très inégalement par les administrations. Ils dépendent en effet principalement de la situation géographique.

Bien qu'ils représentent un remboursement équitable de dépenses effectivement supportées, les frais de transit ont été vivement critiqués au cours des Congrès successifs. Plusieurs pays considèrent que la liberté du transit posée comme règle générale de l'Union Postale doit entraîner sa gratuité.

Le Congrès de Stockholm de 1924, a apporté à leur taux primitif une réduction importante, voisine de 50 %. Le Congrès du Caire, suivant en cela les conclusions de sa Commission préparatoire d'Ottawa, a supprimé les frais de transit des correspondances à découvert et réduit de 20 % les frais de transit en dépêche close.

Les frais de transit par avion sont calculés par kilogramme et par kilomètre, ils sont payés par l'administration bénéficiaire de la surtaxe aux administrations intermédiaire et destinataire. Ils doivent être uniformes, quelle que soit la ligne empruntée, entre deux pays, et pour un même parcours, quelles que soient les administrations qui en font l'emploi. Ils sont calculés sur des moyennes établies deux fois par an, correspondant au service d'hiver et au service d'été.

2. — *Montant des mandats et virements postaux.*

Le principe du remboursement intégral des sommes ayant fait l'objet de mandats ou de virements, a été admis par

les conventions et arrangements relatifs à ces opérations et ne présente aucune difficulté.

3. — *Bonification des taxes.*

Les sommes transmises par mandats-poste supportent une taxe fixe qui ne peut dépasser 25 cent. et un droit proportionnel inférieur à 1/2 %.

Si le mandat sert à liquider un envoi contre remboursement la taxe fixe est portée à un maximum de 50 cent.

Par moitié environ ces sommes sont partagées entre l'administration expéditrice et l'administration destinataire : il est prévu en effet par l'article 29 de l'arrangement concernant les mandats qu'il sera versé à ce titre : « une quote-part fixe de 10 cent. par mandat plus 1/4 % de la somme totale des mandats payés », et en ce qui concerne les mandats de remboursement, par l'art. 73 de la Convention postale : « une quote part fixe de 20 cent. par remboursement, plus 1/4 % de la somme totale des mandats de remboursement payés ».

4. — *Créances nées de recours en responsabilité.*

Le paiement à un usager, par l'administration régulièrement saisie, de l'indemnité prévue par la Convention en cas de perte ou vol d'une correspondance recommandée, de paiement erroné d'un mandat, de non encaissement total ou partiel d'un remboursement ou de virement à un autre compte qu'au destinataire, ouvre à cette administration un droit de recours en responsabilité contre l'administration effectivement responsable de la faute de service.

Des présomptions et des règles d'appréciation de la responsabilité, dans les différents cas, sont prévues par l'article 60 de la Convention, l'article 67 de l'Arrangement sur

l'échange des mandats et l'article 15 de l'Arrangement concernant des virements postaux.

Leur application donne lieu à des règlements inter-administratifs dont le mécanisme sera examiné plus loin.

§ 5. — *Liquidation des comptes.*

Des règlements périodiques entre administrations doivent avoir lieu au titre des créances prévues par les quatre alinéas du précédent.

1° La liquidation internationale des frais de transit se fait sur la base de décomptes particuliers établis annuellement par l'administration créancière d'après les statistiques et adressés par elle aux administrations débitrices. L'admission du compte est expresse, ou tacite après une période de quatre mois.

Ces décomptes particuliers approuvés sont transmis au Bureau International qui établit annuellement un décompte général des frais de transit, indiquant :

- 1) le doit et l'avoir de chaque administration ;
- 2) le solde débiteur et le solde créditeur de chaque administration ;
- 3) les sommes à payer par les administrations débitrices ;
- 4) les sommes à recevoir par les administrations créancières.

Le Bureau procède par voie de compensation.

Les frais de transport par avion font l'objet de deux relevés annuels établis à la suite des statistiques trimestrielles. Après leur approbation, ils sont transmis au Bureau International pour établissement d'un décompte général.

2° et 3° Les remboursements de mandats se font sous forme de décomptes mensuels, groupés par chaque administration créancière en comptes généraux. La bonification

des taxes et droits est portée au débit. Lorsque les mandats ont été payés en monnaies différentes, la créance la plus faible est convertie en la monnaie de la créance la plus forte.

Le paiement du solde du compte général a lieu dans la monnaie de chaque créancier.

Un découvert minime est concédé à chaque administration sur les sommes dues au titre des remboursements de mandats, celui-ci dépassé, et en attendant le règlement mensuel, elle peut être obligée de fournir des acomptes.

Les comptes des virements postaux sont arrêtés quotidiennement pour chaque pays participant à l'arrangement. Ce règlement se fait par compensation ; à cet effet la créance la plus faible est convertie dans la monnaie de la créance la plus forte. Le solde est exigible chaque jour, cependant les administrations sont autorisées à conclure des accords en vue de grouper dans un même décompte les totaux de plusieurs journées.

Par suite de dispositions expressément insérées dans les conventions relatives aux mandats et virements, il ne peut être porté préjudice à l'établissement des comptes et à leur liquidation, « par aucune mesure unilatérale, telle que moratoire, interdiction de transferts, etc... ».

4° La responsabilité touchant les objets recommandés est prévue par l'art. 52 de la Convention du Caire. L'administration responsable ou pour le compte de laquelle le paiement est effectué en conformité de l'art. 40 est tenue de rembourser à l'administration expéditrice, dans un délai de trois mois ».

Ce règlement se fait soit par déduction du montant de l'indemnité d'un décompte quelconque, soit par liquidation périodique expressément prévue entre les administrations.

Les mêmes formes de règlement et les mêmes délais sont applicables au remboursement à l'administration d'origine des sommes déboursées par elle pour désintéresser les expéditeurs de virements ou de mandats présentant des réclamations justifiées.

§ 6. — *Règlements.*

Les règlements sont faits soit avec la participation du Bureau international, jouant le rôle d'office de compensation, soit directement par les administrations entre elles, soit par la Banque des Règlements Internationaux.

La pratique antérieure à la guerre confiait au Bureau International la liquidation générale des comptes.

Le 1^{er} juillet 1876, le Bureau publia un projet d'office central de comptabilité, destiné à opérer la balance et la liquidation des comptes entre toutes les administrations de l'Union Postale Universelle. Le projet comportait aussi l'intervention du Bureau dans l'exécution des opérations financières, il fut écarté, car il n'était ni dans les attributions normales, ni dans les possibilités d'un Bureau administratif de résoudre ce problème de façon satisfaisante. L'idée améliorée fut reprise au Congrès postal de Vienne de 1891 par la délégation allemande.

Ce dernier chargea le B. I. de réunir, classer et liquider dans la plus grande mesure possible par voie de compensation les soldes créditeurs, et de faire savoir aux administrations dont les comptes présentent un solde débiteur à quels offices les paiements doivent être effectués.

A la différence du projet primitivement examiné, le paiement effectif des soldes était laissé aux administrations elles-mêmes.

En 1892, le système fut appliqué et treize administrations

firent appel au concours du B. I. ; il s'étendit constamment, en 1913, il était à peu près généralement utilisé et la compensation portait sur une somme de 129.344.292 fr. 81. Il a disparu en 1917, en raison de la guerre.

Il était absolument général quant aux comptes sur lesquels il portait et s'étendait à toutes les administrations consentantes.

Depuis la guerre les règlements particuliers ont été substitués au système précédent.

L'idée de confier à la B. R. I. la compensation des soldes a été émise en 1931 et un rapport a été publié par le journal de l'Union Postale Universelle, en conseillant l'application aux administrations.

Il semble que telle soit la formule de l'avenir, les premières adhésions se sont faites en 1934, elles se sont étendues en 1935 et intéressent actuellement une dizaine de pays, dont la France.

La liquidation par l'intermédiaire du B. I. se fait d'après des comptes particuliers arrêtés en commun. Le Bureau international les récapitule, suivant leur nature, mensuellement ou trimestriellement ; les décomptes télégraphiques peuvent être admis à la compensation.

La balance générale fait ressortir :

- le total du doit et de l'avoir de chaque administration ;
- le solde débiteur ou créateur de chaque administration ;
- les sommes à payer par les administrations créancières.

Le B. I. veille à ce que chaque administration n'ait qu'un ou deux paiements distincts.

Des intérêts moratoires sont perçus sur les règlements en retard.

SECTION II. — FINANCEMENT DES ORGANISMES DE L'U. P. U.

Le financement des organismes de l'Union, distincts des Administrations nationales, est placé sous le contrôle du Congrès, organe délibérant de l'Union.

Celui-ci fixe périodiquement le montant que les dépenses ordinaires du Bureau et les dépenses occasionnées par les Congrès ne doivent pas dépasser annuellement.

Le Budget est préparé par le Directeur du B. I. et soumis au contrôle de l'Administration postale suisse.

Les frais à couvrir sont peu élevés (le plafond actuellement est fixé à 350.000 francs or) ; ils se rapportent aux loyers et traitements et aux dépenses de publications.

La marge entre le total du budget et le plafond fixé est utilisée à des versements à des fonds spéciaux : fonds destinés à l'érection d'un monument commémoratif de la fondation de l'U. P. U., fonds de secours créé par le Congrès de Washington. Le fonds de secours créé le 1^{er} janvier 1880 en faveur du personnel en cas d'invalidité, est d'un montant de 25.000 fr. placé en valeurs suisses.

Les dépenses du Bureau sont réparties entre les Administrations participant à l'Union selon un barème arrêté par les Congrès successifs.

Les Etats sont répartis en sept classes dont chacun contribue pour un certain nombre d'unités :

1^{re} classe : 25 unités.

2^e classe : 20 unités.

3^e classe : 15 unités.

4^e classe : 10 unités.

5^e classe : 5 unités.

6^e classe : 3 unités.

7^e classe : 1 unité.

En cas d'adhésions nouvelles le gouvernement suisse détermine avec l'Administration intéressée la classe du nouvel adhérent.

Ce système de répartition présente une importance historique assez considérable. C'est le barème arrêté par le Congrès postal de Madrid du 26 mai 1906, qui avait été adopté comme barème de répartition provisoire des dépenses de la S. D. N.

L'excédent produit par les versements est déduit du chiffre de l'année suivante.

Le contrôle du système financier est confié à l'Administration suisse, celle-ci assure la liquidité de la Trésorerie au moyen d'avances remboursables.

Les administrations en retard dans le versement de leur contribution supportent des intérêts moratoires de 5 %.

Un compte et un rapport annuel sont établis par le Directeur du B. I., approuvés par l'Administration suisse et communiqués aux autres administrations.

DEUXIÈME PARTIE

2^e Type de Statut Financier La Commission Internationale

INTRODUCTION

Le statut financier des Unions administratives a pour fonction essentielle de régler les conditions dans lesquelles la collaboration technique des Etats-Membres fait naître, entre eux, des créances et des dettes, et de prévoir les procédures selon lesquelles il est procédé à leur liquidation et à leur paiement. Le budget du Bureau International n'y a qu'une place accessoire.

Il en va tout différemment du statut financier des Commissions diplomatiques. Les besognes administratives qui leur sont assignées par les traités exigent parfois des dépenses considérables et les problèmes du budget et de la Trésorerie donnent naissance à un véritable droit financier international.

La plus ancienne des Commissions Internationales est la Commission Centrale du Rhin, créée par un règlement du 24 mars 1815 pour l'application des décisions du Traité de Paris de 1814. Le Traité de Paris de 1856 a donné naissance à deux Commissions pour l'Administration du Danube internationalisé. Ce sont la Commission Européenne et la Commission Riveraine du Danube. Cette dernière n'a eu qu'une existence éphémère par suite de l'opposition faite par l'An-

gleterre au projet de règlement qu'elle avait établi. Le Traité de Versailles a adjoint à la Commission Européenne une Commission Internationale du Danube qui surveille le bassin du fleuve en amont de Braïla.

En dehors de ces Commissions fluviales, il existe une autre Commission diplomatique, la Commission Internationale de Navigation aérienne, instituée par le Traité de Paris du 13 octobre 1919.

En raison de l'importance même de la Commission Européenne du Danube et de la discussion à laquelle donne lieu sa gestion financière, c'est à l'exposé du statut financier de cette institution que seront consacrées les pages suivantes. Cette étude, — mieux que la description hâtive des variantes que constitue à son égard le statut financier des autres Commissions, — permettra de dégager les traits essentiels du second type de gestion des services publics internationaux.

LA COMMISSION EUROPÉENNE DU DANUBE.

CHAPITRE PREMIER

Statut juridique.

Le statut définitif du Danube réorganisant, à dater du 1^{er} octobre 1922, la Commission Européenne du Danube, dont les travaux avaient été suspendus par l'invasion de la Roumanie en 1916, la confirme dans les pouvoirs qu'elle avait avant la guerre et dans les droits, attributions et immunités qu'elle tenait des Traités, conventions, actes et arrangements internationaux relatifs au Danube et à ses embouchures (art. 5).

La Commission Européenne du Danube créée par le Traité de Paris du 30 mars 1856 répondait à la nécessité d'assurer, par une organisation internationale, l'administration des embouchures d'un fleuve, que le principe posé par l'article 108 de l'acte final du Congrès de Vienne avait fait reconnaître comme fleuve international.

L'administration d'un fleuve international ou d'une partie de son cours revient à l'exercice d'un double service public international ; l'organe qui en est chargé doit :

1° d'une part, veiller, par une réglementation adéquate et une police impartiale, à l'application du principe de la liberté de navigation à l'égard de tous les pavillons ;

2° d'autre part, faire exécuter, comme mandataire des puissances, les travaux nécessaires à la bonne navigabilité du fleuve.

SECTION I. — L'ADMINISTRATION DU DANUBE
AVANT LE TRAITÉ DE PARIS.

Pour apprécier le rôle ainsi dévolu à la Commission Européenne, il convient de rappeler brièvement la manière dont l'une et l'autre fonction avaient été remplies avant sa création.

I. — *L'égalité des pavillons dans la navigation danubienne avant le Traité de Paris.*

L'acte final du Congrès de Vienne établit le principe général de la liberté de navigation sur les fleuves traversant ou séparant plusieurs Etats, mais, à la différence des autres fleuves internationaux européens, le Danube ne fit l'objet d'aucune disposition particulière, car la souveraineté de la Turquie sur une partie de son cours et sur ses embouchures laissait son régime juridique hors du « Droit Public Européen ».

Cependant des conventions spéciales ouvrirent progressivement le Danube à la navigation internationale. Dès 1812, le Traité de Bucarest conclu entre la Russie et la Porte reconnaît « aux navires marchands de l'une et de l'autre Puissance le droit de naviguer sur tout le cours du Danube ».

Après l'extension de la souveraineté de la Russie aux embouchures danubiennes, opérée par les Traités d'Akerman (1826) et d'Andrinople (1829), des conventions de navigation sont signées avec la Russie par l'Autriche les 13/25 juillet 1840, l'Angleterre, le 11 janvier 1843 et la Bavière, le 30 janvier 1853.

Par elles, les idées libérales du Congrès de Vienne pénètrent dans le Droit positif du Danube ; le traité de 1840 s'y réfère expressément :

« Persuadés qu'ils ne sauraient mieux atteindre le but de faciliter, d'étendre et d'accroître de plus en plus les relations commerciales entre leurs Etats respectifs qu'en appliquant au fleuve les mêmes principes que le Congrès de Vienne a établi pour la libre navigation des rivières qui traversent... ».

La liberté de navigation est ainsi reconnue pour tous les pavillons, cependant les signataires de la Convention de 1840, suivis par l'Autriche et la Bavière (Convention du 2 décembre 1851) et par l'Autriche et le Wurtemberg (Convention du 5 juin 1855) « se réservent réciproquement le transport régulier des marchandises et voyageurs d'un port à l'autre de leurs sections nationales ».

Pendant cette période et jusqu'au Congrès de Paris la police du Danube appartient à la Russie, mais celle-ci l'exerce avec partialité, abusant des quarantaines et prenant des mesures vexatoires vis-à-vis des navires qui approchent des bouches du fleuve, afin d'empêcher le commerce maritime d'Odessa de souffrir de l'importance croissante de celui du Danube.

II. — *L'entretien du lit du Danube et de ses embouchures avant le Traité de Paris.*

Les conventions de navigation de 1840, 1843 et 1853 mettaient à la charge de la Russie les travaux de draguage du fleuve et la construction d'un phare et, en contre-partie, elles lui reconnaissaient le droit de percevoir des droits sur la navigation. Ce système était conforme aux principes du Congrès de Vienne dont les articles 111 et 113 de l'acte final disposaient :

Art. 111. — « Les droits de navigation seront fixés d'une manière uniforme, invariable et assez indépendante de la

qualité différente des marchandises pour ne pas rendre nécessaire un examen détaillé de la cargaison.... »

Art. 113. — « Chaque Etat riverain se chargera de l'entretien des chemins de halage qui passent sur son territoire et des travaux nécessaires, pour la même étendue, dans le lit de la rivière pour ne faire éprouver aucun obstacle à la navigation... »

La Russie s'acquitta mal de la tâche dont elle était chargée. Le colonel Stokes qui fut premier Délégué de la Grande-Bretagne à la Commission Européenne dépeignait ainsi la situation quelques années plus tard :

« Pendant les premières années qui suivirent la prise de possession du Delta par la Russie il y eut des plaintes fréquentes, principalement de la part de l'Autriche, contre le mauvais état de l'embouchure du fleuve et de pressantes instances furent faites auprès de la Russie pour qu'elle fit draguer le canal... on commença alors à accuser la Russie non seulement de ne rien faire pour l'enlèvement des bancs qui obstruaient l'embouchure de Soulina, mais d'y couler même des navires afin d'aggraver l'état naturel des choses... »

Ainsi l'administration du fleuve international, sous ses deux aspects, juridique et technique, confiée à l'Etat riverain, avait donné des résultats déplorable au moment où s'engagèrent les négociations qui devaient aboutir au Traité de Paris et à la création de la Commission Européenne du Danube, car la Russie avait substitué une politique nationale à l'administration impartiale que les traités lui prescrivaient de diriger vers le profit commun de la société internationale.

SECTION II. — ORIGINE ET HISTOIRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DU DANUBE.

L'histoire constitutionnelle de la Commission Européenne

du Danube tire son importance de la disposition du Statut définitif du 23 juillet 1921, promulgué le 1^{er} octobre 1922 qui renvoie, pour tout ce qui concerne son organisation et sa compétence, aux traités et conventions antérieurs.

La Russie évincée des embouchures, on aurait pu, lors des négociations qui précédèrent le Traité de Paris, envisager de laisser l'administration du Bas-Danube aux nouveaux riverains : la Moldavie et la Valachie, principautés vassales de la Turquie, mais elles étaient financièrement et techniquement aussi incapables que la Russie d'assumer l'exécution des grands travaux de draguage et d'endiguement devenus indispensables aux bouches du fleuve.

La question fut alors examinée de confier ces travaux à une *société* responsable vis-à-vis des Puissances, tandis que la police de la navigation et la surveillance des rives serait exercée par une force militaire mixte.

Ce projet, bien qu'abandonné par la suite, est significatif ; il marque la séparation des deux ordres de fonctions qui seront confiées à la Commission et le caractère de chacun d'eux : d'une part la police du fleuve impliquant certains droits de souveraineté, de l'autre l'exécution de travaux publics, au moyen de taxes de navigation, constituant une sorte de gestion industrielle du service public international.

Ces solutions écartées, le Congrès décida de confier l'administration du Danube à une organisation « syndicale » composée des Délégués des Puissances intéressées.

Le Traité de Paris pose les règles de la navigation et les bases de cette organisation :

« L'acte du Congrès de Vienne ayant établi les principes destinés à régler la navigation des fleuves qui séparent ou traversent plusieurs Etats, les Puissances contractantes stipulent entre elles qu'à l'avenir ces principes seront appli-

qués au Danube et à ses embouchures. Elles déclarent que cette disposition fait désormais partie du Droit Public de l'Europe et la prennent sous leur garantie ».

En conséquence :

« La navigation du Danube ne pourra être assujettie à aucune entrave ou redevance qui ne serait pas expressément prévue par les stipulations contenues dans les articles suivants »...

Les articles 16 et 17 du Traité créent deux commissions fluviales aux compétences bien distinctes : la Commission Européenne et la Commission Riveraine.

La première « Dans laquelle la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie seront chacune représentées par un délégué, sera chargée de désigner et de faire exécuter les travaux nécessaires, depuis Isaktcha, pour dégager les embouchures du Danube ainsi que les parties de la mer y avoisinantes, des sables et autres obstacles qui les obstruent, afin de mettre cette partie du fleuve et lesdites parties de la mer dans les meilleures conditions possibles de navigabilité.

Pour couvrir les frais de ces travaux, ainsi que des établissements ayant pour objet d'assurer et de faciliter la navigation aux bouches du Danube, des droits fixes d'un taux convenable arrêtés par la Commission à la majorité des voix pourront être prélevées, à la condition que sous ce rapport comme sous tous les autres, les pavillons de toutes les nations seront traités sur le pied d'une parfaite égalité ».

La Commission Européenne devait remplir sa mission dans un délai de deux années, à l'expiration duquel une conférence des Puissances signataires devait prononcer sa dissolution et transférer ses pouvoirs à la Commission Riveraine,

établie par l'article 17 du Traité et dotée d'une plus large compétence :

Celle-ci devait se composer « des délégués de l'Autriche, de la Bavière, de la sublime Porte et du Wurtemberg, un pour chacune de ces Puissances, auxquels se réuniront les commissaires des trois principautés danubiennes dont la nomination aura été approuvée par la Porte ».

« Cette commission, qui sera permanente :

1° Elaborera les règlements de navigation et de police fluviale ;

2° Fera disparaître les entraves, de quelque nature qu'elles puissent être, qui s'opposent encore à l'application au Danube des dispositions du Traité de Vienne ;

3° Ordonnera et fera exécuter les travaux nécessaires sur tout le parcours du fleuve ;

4° Veillera après la dissolution de la Commission Européenne au maintien de la navigabilité des embouchures du Danube et des parties de la mer y avoisinantes ».

Le transfert des pouvoirs se fit à l'inverse de ce qui avait été prévu. Devant l'impossibilité rencontrée par la Commission Riveraine de faire édicter le règlement de navigation qu'elle avait chargé l'Autriche de préparer, les Délégués des Puissances à la Commission Européenne estimèrent, à l'achèvement des travaux provisoires, entrepris dans le bras de Soulina, que la Commission Riveraine n'était pas en mesure de succéder à la Commission Européenne et ils décidèrent de proroger les pouvoirs de celle-ci.

L'acte public du 2 novembre 1885 détermina les conséquences de cette décision :

1° La Commission Européenne est chargée d'entreprendre les travaux nécessaires pour rendre définitives les amé-

liorations provisoirement apportées à la navigabilité du Delta.

2° La Turquie, qui a recouvré par le Traité du 19 juin 1857 la souveraineté sur le Danube maritime, s'engage à prêter son assistance à la Commission.

3° Un règlement de navigation est promulgué.

4° La navigation du Bas-Danube est placée sous l'autorité de l'inspecteur général du Bas-Danube et du Capitaine du port de Soulina.

5° Un tarif des droits de navigation est définitivement adopté.

6° L'exécution des règlements et l'application du tarif sont assurées par l'action des Bâtiments de Guerre des puissances, stationnés en vertu de l'article 16 du Traité de Paris. ou à défaut par les bâtiments de la Puissance Territoriale.

7° Les ouvrages et établissements de la Commission sont neutralisés.

De nouvelles prolongations furent accordées le 28 mars 1866 et le 13 mars 1871 aux pouvoirs de la Commission Européenne. Le Traité de Berlin du 13 juillet 1878 fit de même, toutefois il modifia les rapports de la Commission avec la puissance territoriale, substituant au régime de collaboration avec la Turquie, qui avait donné de mauvais résultats, un régime de séparation avec le nouveau riverain du Bas-Danube : la Roumanie, dont l'indépendance se trouvait reconnue par le même acte.

M. Carlo Rosseti (1) remarque à ce sujet que : « l'exterritorialité de la Commission se trouvant établie par le même traité que l'indépendance territoriale de la Rouma-

(1) Compte rendu à l'Académie Diplomatique Internationale, le 20 avril 1931.

nie, il ne saurait s'agir d'immixtion d'un organisme international sur le territoire d'un Etat, mais seulement d'un partage territorial entre deux Puissances voisines ». Cette remarque est très intéressante, mais elle est historiquement et juridiquement inexacte :

1° L'indépendance de la Roumanie est en effet bien antérieure au traité de 1878. Dès 1866 il ne subsistait plus de l'ancienne vassalité vis-à-vis de la Porte que certaines obligations, plus nominales que réelles. La victoire de la Roumanie dans la guerre de 1877-78 les a fait disparaître à leur tour.

Le traité de Berlin s'est donc borné à entériner un état de fait déjà ancien.

2° Le simple fait de figurer dans un même document diplomatique que ladite reconnaissance, ne suffit pas pour légitimer les droits exorbitants de la C. E. D., ni pour les soustraire perpétuellement à la réserve : « *rebus sic stantibus* ».

La juridiction de la Commission était portée par le traité de Berlin d'Isaktcha à Galatz. Le Traité de Londres l'étendit jusqu'à Braïla (10.3.1883) et prorogea les pouvoirs de la Commission pour une durée de vingt et un ans à l'expiration de laquelle le renouvellement devait se faire par tacite reconduction, de trois ans en trois ans.

La Commission Européenne persista ainsi jusqu'à la guerre de 1914 qui la contraignit à cesser ses travaux. Le Traité de Bucarest, signé le 7 mai 1918 par la Roumanie et les Puissances Centrales, lui substitua une Commission dite des Bouches du Danube composée des représentants des Etats riverains.

Après l'armistice du 11 novembre 1918 le Délégué de la Roumanie se trouva seul pour administrer les affaires cou-

rantes jusqu'à ce que les traités de paix eussent fixé le nouveau statut du Danube.

L'article 331 du Traité de Versailles et les articles correspondants des autres Traités de Paix déclarent le Danube « fleuve international depuis Ulm jusqu'à son embouchure » et en confient provisoirement l'administration à deux Commissions, l'une chargée du cours du fleuve et l'autre de ses embouchures.

L'article 349 renvoie l'élaboration du statut définitif à une conférence composée des Etats désignés par les Puissances alliées et associées. Cette conférence réunie à Paris en août 1920 comprenait les représentants de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Grèce, de l'Italie, de la Roumanie, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie, avec voix délibérante, et de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Bulgarie et de la Hongrie avec voix simplement consultative. Les résultats de ses travaux furent réunis dans la convention du 23 juillet 1921 portant « statut définitif du Danube ».

Le principe de la liberté de navigation et de l'égalité de traitement est à nouveau posé ; les deux commissions prévues par le Traité de Versailles sont maintenues.

Le Danube fluvial est placé sous le contrôle d'une commission internationale composée des délégués des Etats Riverains et en outre de ceux de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Italie : sa compétence s'étend à tous les cours d'eau internationalisés du Bassin Danubien, à l'effet :

1° De prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application des principes reconnus par le Traité ;

2° De veiller à ce qu'aucun obstacle ne soit mis à la libre navigation.

Elle perçoit des taxes de navigation pour couvrir ses frais,

fait exécuter certains travaux d'intérêt commun et contrôle ceux qu'exécutent directement les Etats Riverains.

Les Bouches du Danube sont à nouveau placées sous la juridiction de la Commission Européenne où seules désormais sont représentées : la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Roumanie. Elle « exerce tous les pouvoirs qu'elle avait avant la guerre » sans qu'il soit en rien changé aux droits, attributions et immunités qu'elle tient des Traités, Conventions, actes et arrangements internationaux relatifs au Danube et à ses embouchures.

SECTION III. — L'ORGANISATION ACTUELLE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DU DANUBE.

De la précédente étude, poursuivie sur le plan historique, se détachent les traits fondamentaux du Statut juridique de la Commission Européenne du Danube.

Il convient de les examiner brièvement avant d'aborder les dispositions du Régime financier de la Commission, dont ils forment le cadre indispensable.

I. La Commission Européenne est une commission diplomatique, siégeant en permanence à Galatz, dont font actuellement partie les délégués de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Roumanie. L'admission de nouveaux Etats est réglée par l'article 4 du Statut de 1921 qui dispose que « tout Etat Européen qui justifiera à l'avenir d'intérêts commerciaux, maritimes et européens suffisant aux embouchures du Danube pourra, sur sa demande, être admis à se faire représenter dans la Commission, sur une décision unanime, prise par les Gouvernements qui y sont eux-mêmes représentés ».

Le privilège, réservé à quelques Puissances, d'être représentées à la Commission n'est pas inconciliable avec la

règle de l'impartialité du service public ; celle-ci gouverne, logiquement, en effet, les rapports du service avec ses usagers et non pas l'administration même du service.

Le critérium de l'admission des Etats à la Commission doit être tiré des besoins de l'administration de celle-ci ; on peut le formuler comme suit : seront admis à se faire représenter, les Etats qui sont en mesure d'assurer la gestion de la Commission pour le plus grand bien de tous. Les Puissances que le statut définitif de 1921 appelle à la commission sont celles dont on peut attendre la plus grande compétence technique et le plus d'expérience en même temps — et ceci est le point décisif — que l'importance de leurs intérêts Danubiens garantira l'intérêt et l'application qu'elles apporteront à leur gestion. L'article 4 réglant l'admission des nouveaux membres ne fait que transposer ce principe.

Les délégués tiennent des Traités le droit de restreindre les pouvoirs de la Commission Européenne et même de les annuler (Statut définitif du 23 juillet 1921).

II. La juridiction de la Commission s'étend sur le Danube Maritime, c'est-à-dire selon le Traité de Paris du 30 mars 1856, sur les trois bras du fleuve : embouchure de Saint-Georges, que le premier plan d'aménagement avait seule prise en considération, embouchure de Soulina sur laquelle ont porté les travaux jusqu'ici effectués et Delta de Kilia attribuée à la Russie par le Traité de Londres en 1883, que le transfert de la Bessarabie à la Roumanie, par le traité du 28 octobre 1920 a remplacé sous la juridiction de la Commission Européenne.

La limite en amont, fixée successivement à Isaktcha et à Galatz, où se trouve le siège de la Commission, avait été reportée par le Traité de Londres jusqu'à Braïla.

Un contesté territorial naquit à ce sujet entre la Roumanie d'une part et les trois autres Etats membres de la Commission : la France, la Grande-Bretagne et l'Italie.

La Roumanie prétendait, le Traité de Londres ne lui étant pas opposable, que la pratique antérieure à la guerre n'avait pas créé contre elle de droit à l'intervention de la Commission dans la section du Danube comprise entre Galatz et Braila. Après une procédure de conciliation restée infructueuse devant la Commission des communications et transits de la Société des Nations, un avis consultatif rendu par la Cour Permanente de Justice Internationale le 8 décembre 1927 condamne sa prétention. Une négociation diplomatique fut ouverte à la suite de la décision judiciaire qui a abouti à la signature de la convention du 30 mars 1930.

III. Dans la zone ainsi définie, la Commission assure au fleuve l'administration, dont les Traités ont transféré la charge, des Etats riverains, à la Communauté internationale.

Par la *Capitainerie du Port de Soulina* et l'*Inspection de la Navigation* s'exerce la police de la Navigation confiée à la Commission Européenne par l'acte public du 2 novembre 1865 ; sous la direction du *Service Technique* sont exécutés les travaux de dragage et d'endiguement visés par l'article 16 du Traité de Paris.

Ces trois services assistés d'une comptabilité générale, d'un Secrétariat, d'une Caisse de Navigation et d'un Etablissement sanitaire, nécessaires à leur fonctionnement, constituent les moyens d'action, les organes d'exécution de la Commission du Danube.

IV. Tous les pouvoirs sont réunis entre les mains de la Commission elle-même et selon la règle des Commissions

diplomatiques toutes les décisions doivent être prises à l'unanimité.

La réunion plénière de la Commission, ou Plenum, se réunit normalement deux fois chaque année, en avril et en octobre et exceptionnellement à toute époque s'il est nécessaire de prendre sans retard une décision importante.

Derrière la notion de conférence diplomatique statuant à l'unanimité apparaît la notion d'organe international assurant un service public déterminé, selon une loi qui lui est propre. Organe dans lequel le délégué de chaque Etat n'a pas pour seule fonction de manifester l'opinion de son gouvernement mais doit aussi contribuer à dégager la décision commune, utile à l'intérêt commun. Ce caractère organique apparaît sous un triple aspect dans le statut juridique de la Commission Européenne :

A. — Certaines décisions, en rapport étroit avec la fonction internationale de la Commission peuvent être prises valablement à la majorité absolue.

Il en est ainsi pour les modifications apportées au tarif des droits de navigation, en vertu de l'article 16 du Traité de Paris et pour les décisions relatives aux questions de forme : service intérieur et détails d'exécution, selon l'article 12 du règlement.

B. — Même en ce qui concerne les autres décisions, l'article 12 du règlement assouplit la règle de l'unanimité.

« Sur les questions de fond pour lesquelles l'unanimité est requise, les décisions prises à l'unanimité des délégués présents deviennent définitives deux mois après leur communication aux délégués absents, à moins d'un vote contraire formel, émis par un ou plusieurs de ces délégués avant l'expiration dudit délai de deux mois.

C. — L'organisation se manifeste sous une dernière forme : la délégation.

Le Plenum confie à un Comité exécutif certaines attributions.

Le Comité comprend tous les délégués titulaires ou suppléants présents au siège, en principe au minimum de deux. Il exécute les décisions du Plenum et règle les affaires courantes. A tour de rôle les délégués présents sont chargés pendant un mois chaque fois, l'un de l'administration générale, l'autre des finances.

En cas d'urgence le Comité peut dépasser sa compétence normale.

Ainsi, tandis que dans une Commission Diplomatique inorganisée chaque délégué a compétence pour prendre en toute matière une décision qui n'engage que le Gouvernement dont il relève et reste sans effet juridique sur la décision de chacun des délégués des autres Etats, dans la Commission Européenne du Danube chaque délégué peut engager les autres et être engagé par eux selon la loi commune, c'est-à-dire selon l'ensemble des règles de Droit International qui organisent la Commission.

CHAPITRE II

Statut financier de la Commission Européenne du Danube.

TRAITS GÉNÉRAUX.

Le statut financier est déterminé dans ses grandes lignes par le statut juridique de la Commission. Les Traités donnent des directives, en particulier :

a) sur la nature des dépenses budgétaires,

b) sur le régime des taxes et sur l'équilibre à garder entre les unes et les autres.

Par contre, le détail de son organisation financière est laissé à la Commission. Elle y a pourvu par l'adoption d'un règlement financier, le 24 mai 1920, qui fixe les modalités de la procédure budgétaire et de la comptabilité.

SECTION I. — LES DÉPENSES.

Les dépenses de la Commission sont relatives aux travaux qu'elle doit exécuter et entretenir pour maintenir l'embouchure du Danube en état de navigabilité, et au personnel chargé de veiller à l'application du règlement de navigation. Cette double obligation lui est imposée par l'article 16 du Traité de Paris :

« La Commission sera chargée de désigner et de faire exécuter les travaux nécessaires depuis Isaktcha pour dégager les embouchures du Danube ainsi que les parties de la mer y avoisinantes, des sables et autres obstacles, afin de mettre

cette partie du fleuve et les dites parties de la mer dans les meilleures conditions possibles de navigabilité ».

Ces dépenses sont réparties par le règlement financier en charges ordinaires et en charges extraordinaires.

Les premières comprennent les frais généraux d'administration, les dépenses entraînées par la police du fleuve, les établissements concernant la navigation et les travaux tendant à l'entretien de la navigabilité ; elles sont relativement stables et avoisinent actuellement le montant de 3.000.000 de francs or par an.

Les charges extraordinaires se rapportent à d'importants travaux d'amélioration ou à l'exécution de nouvelles digues ; elles sont variables et temporaires, résultant de l'application de plans d'aménagement dont l'achèvement porte sur plusieurs années.

Elles influent profondément sur le passif budgétaire, alourdissant certains budgets de plusieurs millions de francs or.

Quelle que soit leur nature, toutes les dépenses de la Commission doivent faire l'objet de crédits prévus par le budget. Les prévisions sont arrêtées chaque année par le Comité exécutif et soumises par lui à la session plénière de la Commission qui se réunit dans ce but au mois d'octobre.

Les prévisions sont fondées en partie sur des barèmes fixes arrêtés par la Commission et en partie sur des appréciations du Comité.

Les demandes de crédits relatives aux traitements du personnel de la Commission sont établies d'après le tableau normal des traitements adopté le 19 novembre 1886 et modifié plusieurs fois par la suite. Un règlement promulgué le 18 mai 1927 fixe le maximum et le minimum des traitements de chaque échelon et le taux des augmentations successives.

Les indemnités de retraites sont servies au personnel par

une caisse de retraite des employés et pilotes, subventionnée par le budget de la Commission.

Les autres chapitres du budget sont constitués par des prévisions tirées soit de la moyenne des dépenses des années passées, pour les postes relativement stables, frais généraux d'administration, entretien du matériel et des digues, soit des devis de travaux, en considérant l'importance de la tranche mise en exécution dans le courant de l'exercice. C'est ainsi que le Comité consultatif de techniciens réuni en janvier 1921 pour donner son avis sur les travaux à entreprendre à l'embouchure du Danube pour y assurer la profondeur nécessaire aux bâtiments de mer, ayant fourni un rapport technique accompagné d'une évaluation d'ensemble, prévoyant un coût de 45.000.000 de francs, cette évaluation, bien que ne devant être considérée « que comme une indication de l'ordre de grandeur de la dépense » a servi à dresser les budgets de chacune des années suivantes, en proportion des réalisations projetées annuellement.

La préparation du budget est assurée par le directeur de la comptabilité générale sur la base des propositions des Chefs de service. Cette préparation est faite sous le contrôle du Délégué aux finances et le projet de budget est soumis au Comité exécutif avant d'être présenté au plenum.

Les principaux chapitres du budget sont les suivants :

1° Administration intérieure de la Commission Européenne du Danube ;

2° Etablissements concernant la navigation :

Inspection de la navigation

Capitainerie du port

Caisse de navigation

Pilotage et phares ;

3° Hôpitaux ;

4° Service technique : travaux d'entretien de la navigation et amélioration de ceux-ci ;

5° Canaux et digues en construction ;

6° Frais généraux ;

7° Intérêts et frais d'emprunt ;

8° Subvention au fonds de retraite des employés et pilotes.

L'affectation des crédits est soit directe, soit indirecte. Dans le premier cas, ils sont mis à la disposition du comité exécutif qui en usera selon les besoins ; dans le second, ils sont versés à des fonds spéciaux :

a) Retraite des employés et pilotes ;

b) Fonds de réserve ;

c) Fonds pour l'achat d'un bateau de sauvetage ;

d) Fonds pour l'achat d'un brise-glace ;

e) Fonds d'assurance ;

f) Fonds d'amortissement.

L'actif de ces fonds est constitué par les crédits budgétaires et par les intérêts bancaires et les intérêts financiers que produit leur capital. En ce qui concerne le fond de retraite, une retenue sur les appointements du personnel y est aussi versée.

L'emploi des sommes affectées aux fonds se fait selon des règles spéciales, tenant compte de la destination en vue de laquelle ces fonds ont été constitués.

Le budget présenté à la session d'octobre de la Commission, doit être voté à l'unanimité. L'article 9 du règlement du 24 mai 1920 prévoit que : « lorsque le budget annuel des recettes et des dépenses de la Commission n'est pas voté en temps utile, le budget de l'année précédente reste en vigueur jusqu'à la prochaine réunion plénière ».

C'est au Comité exécutif que revient la fonction d'engager les dépenses autorisées par le budget. Lorsque dans le cou-

rant de l'exercice il apparaît qu'un crédit va subir un dépassement, la Comité décide s'il y a lieu de suspendre les engagements de dépenses ou de demander l'ouverture de crédits supplémentaires.

Ces crédits supplémentaires peuvent être prélevés sur le compte de dépenses imprévues ouvert au budget, à défaut il faut obtenir de la Commission une résolution spéciale prise en séance plénière.

Le budget doit être exécuté tel quel, le Comité exécutif ne peut autoriser de virements entre ses différents articles.

En cas d'urgence le Comité peut prendre toute décision nécessaire ; les ordonnancements de dépenses sont faits par le comité exécutif sur la caisse centrale ou la caisse succursale, les minutes sont signées par les membres du Comité présents au siège et les expéditions par le délégué aux finances.

Le Comité peut déléguer aux chefs de service le pouvoir d'émettre des ordonnances de payement ou d'engagement des dépenses.

Ces délégations doivent être spéciales.

SECTION II. — RECETTES.

L'article 16 du Traité de Paris établit une séparation radicale entre les finances de la Commission Européenne du Danube et les finances des Etats qui participent à sa gestion. Alors que la plupart des Services Publics Internationaux tirent leurs ressources de subventions inscrites à des budgets nationaux, la Commission possède des ressources propres.

L'article 16 prévoit que : « pour couvrir les frais de ces travaux ainsi que des établissements ayant pour objet d'assurer et de faciliter la navigation aux bouches du Da-

nube, des droits fixes, d'un taux convenable arrêté par la Commission à la majorité des voix pourront être prélevés, à la condition expresse que sous ce rapport comme sous tous les autres les pavillons de toutes les nations seront traités sur le pied d'une parfaite égalité ».

Ce pouvoir de taxation n'est remis à la Commission que sous une double condition :

a) Les droits de navigation doivent respecter l'égalité des pavillons.

b) Leur taux doit faire l'objet de révisions périodiques afin qu'il ne dépasse pas les besoins budgétaires.

Il est inutile d'insister longuement sur ces obligations.

a) Toutes les activités de la Commission aussi bien dans le domaine administratif que dans le domaine financier sont soumises au respect de l'égalité des pavillons. Le principe inscrit dans le Traité de Paris formule un des caractères essentiels de tout service public : l'impartialité vis-à-vis des usagers. Il en est de même de l'article 15 de l'acte public du 2.11.1865 qui dispose qu'« à l'expiration de chaque délai de 5 ans et en vue de diminuer s'il est possible les charges imposées à la navigation, il sera procédé par les délégués des Puissances qui ont arrêté le susdit tarif à une révision de ses dispositions et le montant des taxes sera réduit autant que faire se pourra, tout en conservant le revenu moyen jugé nécessaire ».

b) Cet article manifeste un caractère non moins important du service public : sa destination au bien commun. C'est en vue de l'intérêt des navigateurs que la Commission a été créée. Elle ne fonctionne pas pour réaliser des bénéfices mais pour satisfaire aux besoins du commerce international ; aussi son intérêt particulier ne saurait être pris en considération, toute taxe prélevée qui ne serait pas indis-

pensable au fonctionnement de ses services, à l'exécution des travaux doit être prohibée. Etant donnée la variation avec les circonstances des nécessités financières une révision périodique est imposée, destinée à réajuster les deux parties du budget, à ramener s'il s'en est écarté le montant des recettes au niveau du montant des dépenses et à supprimer la marge de bénéfice qui aurait pu apparaître.

Sous réserve de ces deux prescriptions, la Commission est maîtresse d'adopter le taux et le système de taxes qu'elle juge nécessaire à la bonne exécution de la tâche qui lui incombe.

Cependant les révisions du tarif des droits doivent être faites selon la procédure prescrite par les traités.

La révision du tarif est de la compétence de la Commission siégeant en séance plénière. Par exception à la règle de l'unanimité, la majorité absolue des voix est suffisante. Cette dérogation est expliquée par la nature même de l'acte sur lequel elle porte.

Le fondement de la règle de l'unanimité se trouve dans la nécessité de sauvegarder l'indépendance de chacun des Etats membres dans les relations qu'il entretient avec la Commission.

La règle signifie qu'aucun des quatre Etats actuellement représenté ne pourra être forcé de participer à une opération qu'il n'approuverait pas, par la volonté des trois autres.

Elle gouverne donc nécessairement toutes les activités internes de la Commission.

Si on étendait la même règle à la promulgation du tarif il se produirait ceci que l'égalité de traitement entre tous les usagers serait rompue en faveur des usagers dont les Etats sont représentés à la Commission. En effet il suffirait

qu'un des membres préfère aux intérêts du commerce international et au bon fonctionnement de la Commission Européenne, les intérêts de son commerce national ou de sa navigation pour qu'il puisse mettre obstacle à une révision de tarifs rendue nécessaire par la situation financière de la Commission.

En d'autres termes la dérogation à la règle de l'unanimité en faveur de la promulgation du tarif des droits de navigation, ne nous semble pas autre chose qu'une garantie d'impartialité du service public, une protection de l'égalité des usagers, contre l'oubli par un Etat-Membre quelconque, de la mission internationale qui lui est confiée.

La modification des tarifs des droits de navigation étant susceptible de bouleverser les conditions financières de la navigation des bouches du Danube, ne peut être une opération brutale.

A cet effet certaines précautions sont imposées par le règlement de la Commission.

Art. 5. — « Ces propositions tendant à une augmentation des taxes sur les bâtiments de mer ne peuvent être votées que dans la session ordinaire qui suit celle durant laquelle elles ont été présentées.

Il devra s'écouler un délai de 3 mois entre la publication et la mise en exécution du nouveau tarif ».

Cependant la force majeure est exceptée et les dispositions précédentes ne s'appliquent qu'aux sessions ordinaires.

Les modifications des conditions de la navigation et les variations des besoins financiers de la Commission ont été les principales causes de révision du tarif, jusqu'à ces dernières années où s'est manifesté avec une grande importance un facteur nouveau : l'instabilité monétaire.

Le tarif provisoire mis en application le 25 juillet 1860 fut révisé le 7 mars 1863. L'acte public du 2 novembre 1865 le rendit définitif. Il fut ensuite modifié à plusieurs reprises notamment le 26 avril 1867, le 9 novembre 1870, le 10 novembre 1875, le 31 décembre 1880, le 21 novembre 1882, le 2 décembre 1884, le 17 novembre 1887, le 19 novembre 1889, le 4 novembre 1902, le 22 mai 1908, le 17 mai 1920, le 16 janvier 1921, le 24 mai 1922, le 17 mai 1924 et en dernier lieu le 28 octobre 1927.

D'importantes améliorations ont été introduites dans le tarif, tendant à distinguer, pour leur appliquer un régime particulier, les différentes formes de navigation aux bouches du Danube.

La navigation maritime a été ainsi séparée de la navigation fluviale, le transport des passagers de celui des marchandises, les services réguliers des passages occasionnels. A mesure que le fleuve devenait, grâce aux travaux réalisés, accessible à des navires de tonnage plus considérable, il a paru nécessaire de modifier l'échelle des taxes : le tarif du 31 décembre 1880 reporta le maximum de la taxe des navires de 300 tonnes aux navires de 800 tonnes et étendit l'exemption dont bénéficiaient les bâtiments d'une capacité inférieure à 30 tonnes, à tous les bâtiments de moins de 100 tonnes. Le tarif actuel a encore étendu cette exemption : tous les bâtiments de moins de 200 tonnes en bénéficient aujourd'hui.

Après la guerre, le nouveau tarif, promulgué en 1920, fixe les droits en francs-or, le tarif de 1921 revint aux francs français mais l'irrégularité des changes obligea à rétablir en 1924 le franc-or comme base de calcul des droits.

Etant donné l'importance du tarif des droits de naviga-

tion dans le Statut financier de la Commission Européenne il convient d'en reproduire ici les articles essentiels :

TARIF DES DROITS DE NAVIGATION
A PRÉLEVER A L'EMBOUCHURE DE SOULINA.

Art. 1^{er}. — Tout bâtiment de mer paiera par tonne de registre, lors de son expédition de Soulina en mer, la taxe suivante :

	Fr. or	Désignation de la taxe
s'il charge ou décharge en amont de Soulina	3,70	A
s'il charge ou décharge dans le port	3,50	B
s'il charge ou décharge en rade	0,65	C

Le bâtiment de mer qui paye la taxe A n'est soumis ni à la taxe B ni à la taxe C et le bâtiment de mer qui paie la taxe B n'est pas soumis à la taxe C.

Art. 2. — Tout bâtiment fluvial paiera par tonne de registre, lors de son expédition de Soulina, la taxe suivante :

	Fr. or	Désignation de la taxe
s'il charge ou décharge en rade de Soulina	1,15	D
s'il décharge ou décharge dans le port	0,40	E

Le bâtiment fluvial qui paie la taxe D n'est pas soumis à la taxe E.

Art. 3. — Un bâtiment fluvial n'est soumis à aucune taxe lorsqu'il porte des marchandises du port de Soulina ou d'un port d'amont à un bâtiment de mer stationné en rade ou vice versa, si le bâtiment de mer paie la taxe A.

Un bâtiment fluvial n'est soumis à aucune taxe lorsqu'il porte des marchandises du port de Soulina à un bâtiment de mer stationné en rade ou vice versa si le bâtiment de mer paie la taxe B.

Un bâtiment fluvial paie la taxe E lorsqu'il porte des marchandises d'un port d'amont à un bâtiment de mer stationné en rade ou vice versa si le bâtiment de mer paie la taxe B.

Art. 4. — Tout bâtiment de mer ayant un tirant d'eau ne dépassant pas 23 pieds qui, à cause du manque de profondeur à la barre, serait obligé d'alléger, soit à l'entrée, soit à la sortie, aura une diminution de taxe de 0,075 francs-or par tonne et par demi pied allégé, sans que cette diminution puisse jamais dépasser les 50 % de la taxe.

Art. 5. — Les paquebots maritimes qui font un service régulier périodique postal et de passagers bénéficient d'une réduction de 60 % sur les taxes prévues à l'article 1^{er}.

Art. 6. — Tout bâtiment de mer, sauf les paquebots de passagers et les paquebots postaux mentionnés à l'art. 5, paie à son premier voyage de chaque année dans le Danube, les taxes entières qui lui sont applicables aux termes des dispositions du présent tarif.

Pour chaque voyage suivant effectué la même année il paie seulement 80 % des taxes applicables.

Un premier voyage effectué sur lest ne donne pas droit à ce bénéfice, la taxe intégrale devant toujours être payée une première fois.

Art. 7. — Tout bâtiment entrant à Soulina et n'en ressortant pas dans un délai de 12 mois est soumis à la taxe intégrale prévue par les art. 1^{er}, 2 et 8.

Le dépôt de cette taxe peut être remplacé par la garantie d'une caution solidaire, notoirement solvable, domiciliée dans le port de Soulina.

Art. 8. — Tout bâtiment de mer entrant dans le port de Soulina sur lest et en ressortant également sur lest ainsi que les bâtiments qui remontent le fleuve sur lest et le

quittent également sur lest paient 50 % des taxes prévues à l'article 1^{er}.

Toutefois les bâtiments qui remontent et redescendent le fleuve sur lest et qui chargent ensuite dans le port ou en rade de Soulina, sont assujettis à la taxe intégrale imposée aux bâtiments qui ont pris leur chargement dans un port intérieur du fleuve.

Tout radeau ou train de bois quittant le port de Soulina pour prendre la mer paie un droit fixe de navigation dont le montant est déterminé en francs-or par le tableau qui suit :

RADEAUX OU TRAINS DE BOIS d'une largeur de	DROITS A PAYER POUR LES RADEAUX ET TRAINS DE BOIS ayant un tirant d'eau de :						
	10 pieds ou au-dessous fr. or	10 à 11	11 à 12	12 à 13	13 à 14	14 à 15	15 à 16
moins de 40 pieds. . . .	168	252	336	420	504	588	672
40 à 49	336	336	420	504	588	672	756
50 à 59	504	504	504	588	672	756	840
60 à 69	672	672	672	672	756	840	924
70 et au-dessus	840	840	840	840	840	924	1008

Les radeaux et trains de bois ayant un tirant d'eau de plus de 16 pieds paient en plus de la taxe déterminée par la dernière colonne du tableau qui précède, une taxe additionnelle de 84 francs-or par pied ou par fraction de pied dépassant le tirant d'eau de 16 pieds.

L'épaisseur des arbres formant la quille est comprise dans le mesurage du tirant d'eau et la largeur servant de base à

la taxation est la largeur maximum du radeau ou train de bois. Ces dimensions sont mesurées en pieds anglais.

Art. 10. — Ne sont soumis à aucune taxe de navigation :

1° les bateaux de guerre ;

2° les yachts de plaisance ;

3° les remorqueurs lorsqu'ils ne sont pas employés comme allège ;

4° les dragues-grues et élévateurs à vapeur ;

5° les bâtiments dont le tonnage ne dépasse pas 200 tonnes ;

6° les bateaux à vapeur faisant le service postal ou de passage entre Soulina et les ports d'amont ;

7° les bâtiments fluviaux qui sont exemptés par les dispositions de l'art. 3. ;

8° les bateaux venant de la mer en relâche forcée dans le port de Soulina même s'ils remontent le fleuve pour y subir les réparations nécessaires, pourvu qu'ils reprennent la mer sans avoir fait aucune opération de commerce. Si un bateau entré en relâche forcée et ayant subi en amont des réparations, charge ou décharge uniquement à Soulina, il paye la taxe B ;

9° les bâtiments venant de la mer dans le Danube pour y subir des réparations pourvu qu'ils reprennent la mer sans avoir fait aucune opération de commerce...

Art. 11. — Les bâtiments, autant qu'ils sont soumis au pilotage obligatoire, paient une somme fixe de 15 francs or par jour pour un bateau à vapeur et de 10 francs or par jour pour un voilier, pendant tout le temps que le pilote reste à bord. Ces journées sont calculées par 24 heures — moins de 12 heures forment une demi-journée — plus de 12 heures une journée entière.

Les mêmes droits de pilotage sont payés par les bâti-

ments qui ne paient pas de droits de navigation, et qui prendraient un pilote, soit volontairement, soit en vertu des dispositions du règlement.

Art. 12. — Les droits établis par les art. précédents comprennent :

— La taxe imposée aux bâtiments pour couvrir les dépenses des travaux et autres améliorations effectués par la Commission Européenne.

— Les droits actuellement en vigueur pour l'entretien des phares composant le système d'éclairage des bouches du Danube.

— Les droits destinés à couvrir les dépenses occasionnées par le service du pilotage tant dans la passe de Soulina que dans le fleuve entre Soulina et Braïla et celles des autres Etablissements constitués en vue de faciliter la navigation.

En dehors de ces droits les bâtiments ne sont assujettis à aucune autre taxe ou redevance quelconque...

Art. 13. — Les dispositions suivantes règlent la monnaie de paiement, le lieu de paiement, les réclamations, les fraudes et amendes.

Les dispositions ci-dessus du tarif sont sanctionnées par les articles qui leur font suite. Elles édictent des amendes contre tous ceux qui auront essayé de se soustraire à l'application du tarif.

D'autres amendes sanctionnent le respect du règlement de navigation.

Les unes et les autres constituent un aspect des pouvoirs juridictionnel confié à la Commission pour lui permettre d'accomplir sa tâche.

Les amendes sont prononcées en première instance par le Capitaine du Port et l'Inspecteur de la navigation en

raison du caractère technique que présentent les contraventions.

L'appel est porté devant la Commission, après consignation à la Caisse de la Navigation du montant de l'amende.

L'exécution forcée peut être nécessaire, elle a lieu avec l'aide de la puissance territoriale ou des bâtiments stationnaires appartenant aux Puissances de la Commission.

Un projet de convention signé à Genève le 20 mars 1929 visait à la création par le Gouvernement Roumain, de tribunaux de navigation chargés de juger les contraventions et de prononcer les amendes sous le contrôle d'une cour internationale instituée à Galatz.

N'ayant pas été paraphé, le projet peut être considéré comme abandonné par ses auteurs ; il laisse subsister le régime antérieur.

Les recettes de la Commission proviennent — outre le produit des taxes et des amendes — des intérêts de ses capitaux, soit déposés en Banque, soit investis en obligations. Cette troisième catégorie ne présente aucun caractère original qu'il y ait lieu de préciser.

SECTION III. — L'EQUILIBRE FINANCIER.

La Trésorerie. — L'instabilité budgétaire de la Commission Européenne du Danube ressort de la comparaison établie ci-dessous entre le montant de ses recettes et le montant de ses dépenses, au cours des dix années qui ont suivi sa reconstitution par les Traités de paix.

	Recettes	Dépenses	Excédent	Déficit
1921	4.204.005,69	3.201.509,19	1.002.496,50	
1922	4.292.682,62	5.539.846,16		1.247.163,54
1923	4.081.404,88	3.446.664,54	634.740,34	
1924	3.165.419,20	4.146.300,79		980.881,59

	Recettes	Dépenses	Excédent	Déficit
1925	5.042.696,72	4.064.893,73	977.802,99	
1926	5.780.450,52	4.440.142,93	1.340.307,59	
1927	5.090.048,35	5.747.131,49		657.083,14
1928	2.499.224,24	3.120.913,84		621.689,60
1929	4.648.826,71	2.865.878,73	1.782.947,98	
1930	6.375.534,58	5.633.253,67	742.280,91	

Le tableau fait apparaître les oscillations considérables qu'enregistre le budget, présentant suivant les années, et sans raison apparente, des excédents ou des déficits qui atteignent le tiers ou la moitié de son montant total. Cette situation est expliquée par ce qui a été dit précédemment de la nature des ressources et des dépenses de la Commission. Il n'existe entre celles-ci aucune relation. Elles varient indépendamment les unes des autres pour des causes qui leur sont propres : le passif budgétaire dépend de l'importance des travaux exécutés au cours de l'exercice, alors que l'actif provient presque intégralement des taxes imposées à la navigation.

Equilibrer son budget reviendrait pour la Commission à établir une correspondance exacte entre ses dépenses et ses recettes. Elle s'y efforce en modifiant l'une et l'autre partie du budget mais, d'un côté comme de l'autre, la marge d'élasticité est assez réduite pour des raisons faciles à indiquer.

Il est possible en effet d'augmenter ou de restreindre, suivant les données de la situation financière, l'importance de la tranche de travaux mise en exécution dans l'année, mais ces changements n'affectent que la section du budget correspondant aux charges extraordinaires et ils ne peuvent être opérés que dans la mesure où ils sont compatibles avec l'état du fleuve et les nécessités de la navigation.

A l'opposé la Commission peut s'efforcer d'ajuster les taux de son tarif aux dépenses qu'elle doit engager, mais son action se heurte à une double limite. Ces taux ne peuvent dépasser un certain maximum au delà duquel ils décourageraient la navigation et ferait fondre la matière taxable.

Ils ne peuvent avoir pour résultat de faire supporter par la navigation présente des dépenses permettant des améliorations dont ne profitera que la navigation à venir.

D'autre part la révision du tarif ne peut être brusquée, en vue de remédier au déficit probable d'un exercice car, sans parler des difficultés économiques que créerait un tel procédé, difficultés qui trouveraient un écho dans le sein de la Commission où certaines Puissances ont des intérêts danubiens considérables, la procédure même de la révision demande un délai de neuf mois quand elle tend à une augmentation des droits.

L'équilibre seul du budget de la Commission Européenne reste éminemment précaire, malgré les efforts déployés pour l'assurer sur le papier, car, quel que soit le taux des droits de navigation, le tonnage sur lequel ils portent est instable et défie toute prévision. Le transit danubien dépend étroitement de la production agricole des pays riverains et varie avec les récoltes successives : ce sont les prévisions météorologiques qui commandent les prévisions budgétaires de la Commission.

Dans l'impossibilité d'assurer annuellement l'équilibre de son budget, la Commission Européenne est amenée à négliger cet ajustement périodique et à rechercher la correspondance de ses recettes et de ses dépenses sur des périodes plus longues afin d'éliminer les déséquilibres passagers.

La politique financière de la Commission, qui reste dé-

concertante si l'on s'en tient à l'examen de ses budgets annuels, devient compréhensible si on l'envisage sous ce nouveau jour.

Assurer l'équilibre financier cela revient à deux choses :

1° entretenir à tout moment l'aisance de la trésorerie;

2° adapter l'un à l'autre le plan de travaux et le tarif de navigation.

I. La trésorerie a pour la Commission une fonction beaucoup plus importante que pour toute institution dont le budget peut être constamment équilibré. Elle doit non seulement supporter les oscillations budgétaires et subvenir aux moins-values mais faire l'avance de travaux importants, jugés nécessaires, dont le coût sera récupéré progressivement à l'aide des taxes.

La trésorerie est alimentée par les excédents de recettes mais plus souvent par l'emprunt, quand il s'agit du financement de travaux.

Cependant la Commission se préoccupe de remplacer dans la mesure du possible l'emprunt par le jeu des réserves et dans ce but elle a constitué des fonds spéciaux où les plus-values budgétaires sont conservées pour l'avenir.

§ 1. — *Les moyens de la Trésorerie.*

Les emprunts ont été contractés tantôt auprès de banques privées et tantôt sous formes d'avances consenties par les gouvernements représentés à la Commission.

A la suite du Traité de Paris, la Turquie fit l'avance à la Commission des premiers fonds nécessaires à son établissement, mais cette pratique ne persista pas au delà de l'année 1860 et la Commission se retourna vers l'économie privée. Successivement en 1860, 1861, 1862, 1865, elle contracta des emprunts auprès de la Banque ottomane de Galatz, la

Banque Allemande du Nord de Hambourg et de M. Henry Magnard, banquier à Londres.

Une souscription publique fut émise en 1866, 1867 et 1868 à Galatz et en 1868 les six grandes Puissances représentées à la Commission garantirent un emprunt de 13.500 livres sterling consenti par la Banque Bischoffsheim et Goldschmidt de Londres.

Durant la guerre de 1914-1918, pour subvenir aux besoins de la Commission, à défaut des recettes normales disparues en même temps que la navigation danubienne, les Etats-Membres lui prêtèrent leurs concours financiers à charge d'un intérêt de 5 et 6 %,

la France	pour	800.000 francs
la Grande-Bretagne	pour	32.208 livres
l'Italie	pour	400.000 francs
la Roumanie	pour	2.510.000 lei.

Les avances du Gouvernement Roumain ont été remboursées en 1921 ; les avances des Gouvernements Français, Anglais et Italien sont remboursables en 20 annuités à dater de 1935.

Depuis la guerre de 1914 quatre emprunts ont été contractés par la Commission.

Le dernier, décidé le 14 mai 1929 par une résolution du plenum, porte sur une somme de 8.500.000 francs-or, remboursables à partir du 1^{er} janvier 1935. Cet emprunt a été négocié avec le concours de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et de la Roumanie.

La part française, correspondant au quart du total est fournie par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Les parts anglaise, italienne et roumaine seront réalisées sous forme d'avances de la Trésorerie de ces Etats par fractions et avec des intérêts divers.

Les modalités de ces appels au crédit sont variables, le caractère international de la Commission exclut toute exécution forcée contre elle, aussi fait-elle appel à la garantie des Puissances pour améliorer son crédit.

Elle accorde dans certains cas des privilèges et hypothèques sur son patrimoine mais sans préciser l'effet juridique de ces mesures : Il semble qu'il soit plus exact de parler seulement d'affectation de crédit. L'emprunt de 1868 à Londres par contre prévoit contractuellement une procédure d'exécution : une sorte de saisie-arrêt consentie, en accordant au prêteur, en cas de retard, le droit de préposer à la Caisse de perception de Soulina un agent auquel le Directeur de la Caisse devrait remettre directement, chaque jour, le produit des taxes perçues, à l'exclusion des droits de pilotage et de phare.

§ 2. — *Rôle de la Trésorerie.*

La trésorerie de la Commission a pour but de :

- a) pallier les déséquilibres budgétaires passagers ;
- b) permettre le financement des travaux dont l'amortissement sera échelonné sur plusieurs exercices.

A côté d'emprunts à court ou à moyen terme, ou encore d'ouverture de crédits bancaires, destinés à permettre à la Commission de faire face à tout moment à ses obligations, en dépit du fléchissement accidentel des taxes, la Trésorerie devrait comporter des emprunts de longue durée, amortissables par remboursement fractionné, qui auraient pour but d'aménager la charge des travaux en la répartissant sur de nombreux exercices.

Il en serait ainsi, sans doute, si l'inélasticité de sa trésorerie ne venait se joindre pour la Commission au manque de souplesse déjà mentionné de son système de recettes et

de dépenses. Le crédit de la Commission est affaibli par son caractère international qui la soustrait aux procédures du droit commercial et par la précarité même de son existence : la Commission subsiste par tacite reconduction et malgré les revendications de la Roumanie.

I. — *Fonction budgétaire.*

La trésorerie de la Commission doit lui permettre de faire face à ses obligations quelle que soit l'importance de ses rentrées de capitaux ; elle subvient :

1° à l'insuffisance des recettes réelles par rapport aux recettes prévues au budget ;

2° au financement de travaux pour lesquels il y a lieu d'ouvrir des crédits supplémentaires ;

3° aux dépassements éventuels de crédits ;

4° au déficit budgétaire.

Il s'agit dans tous les cas d'éviter que l'insuffisance de recettes ne se traduise par un empêchement d'engager et de payer les dépenses autorisées par le budget.

Le mauvais état de la trésorerie ne lui a pas toujours permis d'éviter ce dommage.

La révision du tarif de 1908 opérée en 1920 fut accompagnée de la négociation d'un emprunt de 3.750.000 francs français dont le montant devait permettre d'exécuter les travaux nécessaires en attendant que les effets de la majoration des droits soient perceptibles.

L'emprunt ne put être obtenu que pour une année, la tentative d'un autre emprunt de 60.000 livres n'aboutit pas et le produit insuffisant des taxes obligea la Commission à freiner l'exécution des travaux et en particulier à ajourner le prolongement de la digue amorcée à Soulina.

De même en 1927, la nécessité de continuer les ouvrages

entrepris l'année précédente obligea la Commission à recourir à un nouvel emprunt de 60.000 livres, mais la persistance de conditions défavorables entravant la navigation danubienne amena la Commission au bout de ses moyens de trésorerie et l'inélasticité de son crédit la contraignit à ralentir les travaux dans le cours de l'année 1928.

Il apparaît dans les deux cas cités que la trésorerie de la Commission n'est que très imparfaitement en mesure d'amortir les répercussions qu'entraîne sur le passif du budget les variations du montant des recettes.

II. — *Financement des grands travaux.*

La seconde fonction de la trésorerie, à la différence de celle qui vient d'être indiquée, est indépendante du mécanisme budgétaire. Il s'agit de rechercher non plus comment le budget pourra être exécuté tel qu'il est voté mais quelles sont les dépenses qui doivent figurer aux budgets annuels.

Le passif du budget comporte deux parties : l'une correspondant aux dépenses ordinaires, l'autre aux charges extraordinaires.

Si l'intégralité des dépenses d'entretien et des frais généraux d'administration doit être annuellement couverte par le produit des taxes, il ne peut en être de même pour les dépenses extraordinaires correspondant à de grands travaux d'aménagement.

Ceux-ci sont considérés comme définitivement établis et en conséquence comme devant profiter à la navigation pour une longue période à dater de leur achèvement. Il serait injuste et financièrement erroné de vouloir les amortir dans l'année.

A défaut de capital initialement attribué à la Commis-

sion, leur financement ne peut avoir lieu que par l'émission d'emprunts à remboursement échelonné.

Seules doivent figurer aux budgets annuels les sommes correspondant à l'intérêt et au remboursement prévus pour l'exercice.

La précarité de l'existence de la Commission a eu constamment pour effet de l'empêcher de trouver du crédit à très long terme, les prêteurs accordant une bien plus grande importance à la durée éventuelle de la Commission qu'à la durée d'achèvement des ouvrages.

Il est résulté de cette situation une double série de conséquences :

1° Les charges extraordinaires inscrites au budget sont trop élevées, elles grèvent trop lourdement la navigation et rendent plus difficile de réaliser l'équilibre budgétaire.

2° Le morcellement des travaux d'après le morcellement du crédit méconnaît les nécessités techniques. La force majeure tend à devenir le principe déterminant et augmente l'importance des constructions provisoires moins coûteuses.

Ceci jette le trouble dans les finances de la Commission puisque très souvent les travaux entrepris ne sont pas couverts par l'emprunt ou le sont insuffisamment et c'est le budget qui en dernière analyse se trouve surchargé.

L'assainissement des finances de la Commission était impossible sans l'obtention d'un emprunt à longue échéance. Il a pu être entrepris en 1930 à la suite de l'emprunt de 8.500.000 francs-or remboursable en 20 annuités à partir de 1935 qui doit permettre, outre le remboursement de l'emprunt de 1928 et des avances de guerre, la mise à exécution d'une tranche importante de travaux.

II. L'accroissement véritablement morbide de l'importance de la trésorerie dans la politique financière de la Commis-

sion Européenne ne doit pas empêcher de voir qu'elle n'a qu'un rôle accessoire dans le statut financier.

La trésorerie permet d'aménager le financement des travaux, d'étaler leur paiement par les usagers, sur une période plus longue que l'exercice financier.

Mais, l'équilibre final des recettes et des dépenses, s'il peut être compromis par la trésorerie, ne peut pas pour cela être assuré par elle.

Le problème central demeure l'adaptation des recettes aux dépenses envisagée sur la durée totale de l'existence de la Commission.

Il importe qu'à aucun moment la Commission ne fasse supporter à la navigation présente des charges dont bénéficiera la navigation à venir.

Le respect de ce principe est rendu plus difficile par le mauvais crédit de la Commission mais il impose à la Commission une triple obligation :

1° recourir à l'emprunt pour financer les grands travaux ;

2° se garder de précipiter les travaux qui ne pourraient être couverts par l'emprunt ;

3° éviter tout gaspillage dans son administration.

Dans la mesure où ces trois conditions seront observées la Commission pourra en toute justice élever le barème des droits pour assurer l'équilibre de son budget sans que sa gestion puisse être critiquée.

COMPTES.

Des comptes annuels sont soumis à la session ordinaire de la Commission.

Ils comportent un compte rendu des opérations financières : recettes et dépenses de la Commission. Il est appuyé

par la situation de l'actif et du passif à la fin de l'exercice envisagé.

Les inventaires annuels portant sur les stocks de la Commission sont dressés par les chefs de service et contrôlés par la comptabilité générale.

Ces pièces arrêtées par le Comité exécutif sont soumises à la Commission, en séance plénière, qui les approuve.

Le contrôle de la comptabilité est assuré par délégation du Comité exécutif.

La révision des opérations de la Caisse centrale est faite au moins semestriellement par le délégué aux finances, le contrôle des inventaires, des états de paiement des ouvriers, par un délégué agissant au nom du Comité.

Il est rendu compte à la Commission agissant en séance plénière, des révisions opérées pendant le semestre.

La Commission donne quitus au Directeur sur la base d'une vérification faite par deux délégués au moins, sur le rapport du délégué aux finances assisté par le Directeur de la comptabilité centrale.

MONNAIE.

La monnaie de la Commission Européenne a varié depuis sa constitution.

Elle utilisait à l'origine le ducat autrichien qui constituait la monnaie normale des échanges danubiens. Sous la même influence elle adopte en 1868 le franc qui était au pair avec la monnaie des Principautés Unies le 1.1.1868.

Après la guerre mondiale l'instabilité du franc français fût la cause de son abandon.

La Commission décida donc en 1926 d'établir son budget en franc-or défini comme : ayant la valeur du 1/100 de la

pièce d'or de 100 francs de l'ancienne Union Manchou-Latine pesant 32 gr. 258 au titre de 900 millièmes.

Elle adopta ainsi une unité de mesure internationale en ce sens qu'elle n'est empruntée à aucun des systèmes financiers nationaux.

La stabilisation de la plupart des monnaies européennes avait fait apparaître un nouvel avantage de cette décision, c'est que la monnaie de la Commission du Danube était dans un rapport fixe avec les autres monnaies.

Les dévaluations successives des monnaies européennes ont eu pour effet de rompre cette stabilité et en même temps d'élever le taux des droits stipulés en monnaie or à un niveau écrasant pour la navigation.

CONCLUSION.

Il est difficile de prévoir l'avenir de la Commission Européenne du Danube qui, créée pour deux ans en 1856, s'est prolongée jusqu'à ce jour.

On peut observer cependant que depuis un certain nombre d'années les conditions politiques et économiques dans le bassin Danubien ont bien nettement évolué et qu'en conséquence une substitution de la Commission Internationale à la Commission Européenne n'est pas une éventualité entièrement à écarter.

La déclaration de M. Titulesco (1), reproduite ci-dessous, indique quelles sont les vues de la politique étrangère roumaine à ce sujet, en même temps qu'elles apportent un jugement de l'activité technique et des finances de la Commission.

« Pour bien comprendre la question du Danube, a dé-

(1) Article paru dans le *Temps*, N° du 30-7-1936.

claré M. Titulesco à la suite de la conférence de Montreux, il faut se rappeler qu'il y a deux Commissions. L'une, dite Commission internationale, créée par les traités de paix, ayant son siège à Vienne. L'autre, dite Commission européenne, créée par le Traité de Paris de 1856, et ayant son siège à Galatzi.

C'est la suppression de cette deuxième Commission que la Roumanie considère comme nécessaire, car elle constitue, comme on le verra, l'anachronisme le plus incroyable, le contrôle territorial étranger le plus inadmissible, l'organisme international répondant le moins aux buts pour lesquels il a été créé.

La Roumanie ne conteste pas le caractère international du Danube. Sauf les attributions qui relèvent de la compétence territoriale et qui doivent passer à l'Etat roumain, on pourrait envisager que la Commission internationale du Danube étende sa compétence jusqu'aux embouchures du fleuve.

A proprement parler, la question que nous nous proposons de soulever n'est pas une question de révision de traités, c'est la question de l'unification du régime du Danube, car aucun fleuve international du monde n'est soumis au régime de surveillance de deux Commissions.

Serrons les choses de plus près, au point de vue technique, moral et politique.

Depuis de longues années déjà, la Commission européenne du Danube se débat au milieu des plus grosses, des plus insurmontables difficultés financières. Ayant vécu pendant longtemps sur un pied qui ne correspondait plus avec les revenus produits par les taxes de navigation, les taxes ont dû, dès le lendemain de la reprise des travaux, négligés ou suspendus pendant la guerre, être considérablement augmentées. Les travaux techniques nécessités par l'ensa-

blement continuuel ont dû engloutir des sommes telles que le produit des taxes ne les couvrait plus. Des emprunts successifs consentis, soit par les quatre gouvernements sur le Trésor Public, soit par les banques privées, arrivent à ne plus pouvoir être remboursés.

La diminution extraordinaire et croissante du trafic maritime, miroir fidèle de la déroute et du marasme économique européen, augmente chaque jour davantage le désarroi matériel dans lequel la Commission Européenne du Danube se trouve. Et en présence de cette situation, sans issue, les ensablements, dûs à l'alluvionnement régulier, inévitable, enregistrés chaque année, imposent à la Commission l'obligation d'agir, et d'agir vite, afin de ne pas voir s'écrouler en un clin d'œil les efforts faits pendant des années.

Le secours des gouvernements est devenu difficile, excepté celui du gouvernement roumain qui, particulièrement intéressé dans l'exécution des travaux, et plus gravement menacé dans ses intérêts économiques vitaux, a toujours été disposé à consentir les plus gros sacrifices pour ne pas risquer de voir le pays embouteillé par une obstruction, toujours menaçante et toujours possible, de la sortie en mer.

Dans ces circonstances, le gouvernement roumain ne saurait ni négliger ni craindre de proclamer ouvertement qu'il n'entend pas laisser s'écrouler son seul débouché fluvial important à la mer Noire, pivot de son existence économique.

Si nous passons aux motifs d'ordre moral et politique, ils sont tellement nombreux qu'une énumération ne saurait avoir qu'un caractère purement indicatif.

Le but de la création de la Commission a été de pourvoir « aux travaux à l'embouchure et à ses parties avoi-

nantes ». Mais en même temps que cette charge technique, la Commission recevait celle d'une charge administrative concernant la navigation. Et comme la réglementation technique comporte la répression des contraventions, il n'y a eu qu'un pas à faire pour la création d'un droit.

Ses organes se recrutant parmi les ressortissants étrangers ou roumains aux ordres exclusifs de la Commission. En effet, un agent est mis à la tête du port de Soulina, déclaré port international, et un autre à la tête de l'inspection de la navigation sur tout le cours du fleuve jusqu'à Braïla.

Ces deux agents — capitaine du port et inspecteur de la navigation — n'ont pas seulement une compétence administrative, mais bien plus : ils ont le droit de juridiction, chacun dans son ressort.

Ils constatent seuls, ou aidés de leurs agents, les contraventions, dressent procès-verbal, citent des témoins, jugent en première instance et rendent leur arrêt au nom de la Commission européenne.

Ces arrêts sont susceptibles d'appel devant la Commission européenne, qui est à la fois instance d'appel et cour de cassation. Mais ils ne peuvent jamais être attaqués devant les instances du pays.

Bien plus, les deux agents de la Commission qui ont compétence pour juger des affaires pénales et de condamner, soit le commandant d'un bateau, soit le pilote, soit les deux à la fois, une amende quelconque, ont le droit extraordinaire, inconnu dans aucune institution du monde, d'inclure dans l'amende le montant du dommage causé aux ouvrages et engins appartenant à la Commission.

Juges et parties, voilà ce que sont les agents de la Commission européenne.

Ajoutez à tout ceci toutes les concessions qui ont été exigées par la Commission européenne : exemption de taxe de timbre, de taxe fiscale dans les banques, des taxes pour service de voirie publique effectivement fourni, franchise douanière pour toutes les importations au nom de la Commission, de ses membres, de ses fonctionnaires : inviolabilité du domicile des fonctionnaires, inviolabilité personnelle de ses agents, franchise postale, franchise télégraphique, franchise téléphonique, en un mot, franchise et toujours franchise !

J'ajoute que les puissances qui composent la Commission européenne ont le droit d'entretenir des stationnaires chargés de garantir militairement l'exécution des décisions en cas de besoin.

La Commission européenne va même jusqu'à avoir son propre code civil interne. Elle règle l'ordre successoral en ce qui concerne la distribution entre les conjoints et les successeurs directs ou indirects des fonds de retraite, constitués au nom de ses agents démissionnaires où décédés.

En toutes ses prérogatives s'exercent sur les territoires d'une Roumanie souveraine.

Ce serait ne pas connaître les Roumains que de ne pas se rendre compte que s'ils ont toujours été prêts à apporter à la communauté internationale leur contribution, quelques sacrifices qu'elle pût comporter, ils font aujourd'hui un dogme de l'égalité dans le droit et dans la dignité.

Aussi le gouvernement roumain se propose-t-il de commencer par la voie légale, c'est-à-dire par des notes adressées aux gouvernements intéressés, pour arriver à la suppression de la Commission européenne.

En procédant ainsi, le gouvernement royal de Roumanie ne fait aucune œuvre de révision, car d'après l'article 7 de

la convention du statut du Danube de 1921, il appartient aux trois gouvernements, celui de la France, du Royaume-Uni et de l'Italie, ainsi qu'à celui de la Roumanie de mettre fin aux pouvoirs de la Commission européenne, par la conclusion entre eux d'un accord à cet effet.

Le gouvernement royal de Roumanie se plaît à espérer de trouver auprès des trois gouvernements précités le même esprit de compréhension dont ces derniers ont fait preuve dans de si nombreuses occasions, à l'égard des autres.

L'organisme successeur ne saurait être, naturellement, que l'Etat territorial — la Roumanie — en ce qui concerne ses droits territoriaux souverains qui lui ont été enlevés, et dans lesquels il serait replacé. Pour le reste, on pourrait envisager que la Commission internationale du Danube, siégeant actuellement à Vienne, étende sa compétence exactement dans les conditions actuelles.

De cette manière, les Etats actuellement représentés à la Commission européenne garderaient leur mission de membres dans la Commission internationale du Danube de Vienne, au même titre que tous les riverains du Danube, situation qui, pour parler avec franchise et justice, ne saurait leur déplaire ».

TROISIÈME PARTIE

Les Services Publics Internationaux gérés par la S. D. N.

INTRODUCTION.

Situation Constitutionnelle des Services Publics Internationaux gérés par la S. D. N-

I. Il importe de déterminer nettement les services publics internationaux dont la gestion financière incombe plus ou moins directement à la Société des Nations et de les séparer de ceux qui sont simplement placés sous son autorité en vertu de l'article 24 du Pacte.

Aux termes d'un rapport adopté en 1928 par le Conseil et l'Assemblée, les relations de la Société avec les organismes placés sous son autorité sont fondées sur la mission de coordination générale dans le domaine international que lui attribue le Pacte. Elles se limitent à des échanges de renseignements et à la possibilité pour le Secrétaire général d'assister à titre consultatif aux réunions de ces institutions.

Leur gestion financière reste indépendante de la Société des Nations ainsi que l'exprimait M. G. Hanotaux chargé d'un rapport sur la question par l'Assemblée de 1921.

« Si les rédacteurs du Pacte ont spécialement prévu des

bureaux créés par convention entre les Etats, il faut présumer qu'ils ont entendu laisser à ces organismes une large autonomie... »

Le statut financier de ces organismes a fait l'objet des précédentes études. Le présent chapitre doit porter uniquement sur les services publics internationaux possédant un *lien financier avec la Société*.

Il faut distinguer à cet égard ceux qui dépendent du Secrétariat et d'autre part les organisations dites autonomes comprenant l'O. I. T. et la C. P. J. I. dont la situation constitutionnelle à l'égard de la Société des Nations devra être précisée.

SITUATION CONSTITUTIONNELLE DU SECRÉTARIAT ET DES ORGANISATIONS NON AUTONOMES.

II. Il serait délicat d'établir la délimitation des activités politiques et des activités administratives des organismes du Secrétariat. Seules en effet les secondes constituent des services publics, mais il n'est pas nécessaire de s'y attacher car elle ne présente aucun intérêt au point de vue financier. En droit international comme en droit français, les règles qui gouvernent la gestion des services sont indépendantes de celles qui dirigent leur activité.

La situation juridique du Secrétariat comme des organisations qu'il administre ne présente pas de difficulté, elle découle des articles 2 et 6 du pacte, le premier ainsi rédigé :

« L'action de la Société, telle qu'elle est définie dans le présent pacte, s'exerce par une Assemblée et par un Conseil assistés d'un Secrétariat permanent ».

La compétence du Secrétariat n'étant pas définie autrement, son organisation et son fonctionnement relèvent de l'Assemblée et du Conseil auxquels les articles 3 et 4 attri-

buent la connaissance « de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ».

Il s'agit d'un pouvoir de l'Assemblée et du Conseil d'habiliter le Secrétariat à accomplir certaines fonctions, mais la décision régulièrement prise par celui-ci ne peut juridiquement être mise en échec par une décision d'un des autres organes. Tel est le principe mis en lumière par un rapport du Comité de juristes, présenté le 8 octobre 1932 à la 4^e Commission.

Le Secrétariat de la S. D. N. est dirigé par le Secrétaire général assisté de deux Secrétaires Généraux adjoints et de deux sous-secrétaires généraux.

Il est divisé en quatorze sections et en Services Administratifs :

1. Section Centrale.
2. — des Minorités.
3. — des Mandats.
4. — du Trafic de l'Opium.
5. — du Désarmement.
6. — Juridique.
7. — d'Informations.
8. — Financière.
9. — des Relations Economiques.
10. — des Communications et du Transit.
11. — d'Hygiène.
12. — des Bureaux Internationaux et de la Coopération Intellectuelle.
13. — Politique.
14. — Trésorerie.

L'activité du Secrétariat se manifeste de trois façons différentes. Certaines sections comme la Section Politique, la Section Juridique ou la Section des Minorités collaborent

directement avec le Conseil et l'Assemblée, dont elles assurent la préparation des travaux et la mise au point des décisions. D'autres entretiennent des relations directes avec l'extérieur et il faut ici faire une place particulière à la Section d'Informations qui s'occupe de fournir, tant à la presse qu'aux simples particuliers, les renseignements concernant l'activité de la Société.

C'est sous le contrôle de la Section d'Informations que fonctionne la station radioélectrique de la S. D. N.

Enfin, une dernière catégorie de Sections du Secrétariat n'est en rapports directs ni avec le Conseil et l'Assemblée ni avec l'extérieur. Ces sections servent de secrétariat particulier aux organisations non autonomes et c'est par intermédiaire de celles-ci qu'elles assurent une fonction administrative.

Tel est le cas de la section des Communications et du Transit, de la Section d'Hygiène et de la Section de l'Opium.

Ainsi placés au centre des divers organes de la S. D. N., en relations, grâce à la section des Bureaux Internationaux, avec les principales institutions internationales, le Secrétariat joue un rôle précieux de liaison et de coordination.

C'est grâce à lui que le Secrétaire général assure l'harmonie indispensable entre les diverses activités administratives de la S. D. N., dont il a la charge.

Les alinéas *c*, *d*, *e*, *f* de l'article 23 du Pacte, indiquent les tâches administratives que la répartition des compétences à l'intérieur de la Société a dévolues au Secrétariat. Cette répartition, qui s'est faite sur la base des résolutions de l'Assemblée et réserve le droit de regard de celle-ci, confie au Secrétaire général l'étude et la surveillance :

c) « du contrôle général des accords relatifs à la traite

des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles ».

d) « du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun ».

e) des « dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la Société ».

f) des « mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies ».

A ces fins ont été créés, outre des services administratifs, aidés de bureaux auxiliaires en différents pays, des organismes qui constituent, selon les termes de la résolution de l'Assemblée portant règlement financier : les organisations non autonomes du Secrétariat.

Selon les conclusions d'un rapport d'experts rédigé en 1921, un schéma général a été adopté auquel ont été conformés les statuts de la plupart de ces organisations.

Aux divers paragraphes de l'article 23 correspondent des organisations spéciales : elles sont une reproduction à plus petite échelle de l'organisation de la Société des Nations et comprenant en principe une conférence générale, analogue à l'Assemblée, une Commission consultative correspondant au Conseil et un Secrétariat particulier assuré par une section du Secrétariat de la Société.

a) La création de ces organisations s'est faite progressivement. La conférence financière internationale de Bruxelles (1920) a éprouvé la nécessité d'assurer la continuation de ses travaux et elle a recommandé la création d'un Comité financier, auquel a été adjoint un Comité Economique. Ils

ont pour Secrétariat la section financière et la section des relations économiques du Secrétariat général.

b) A la suite de la conférence des communications et du transit, tenue à Barcelone en 1921, a été constituée : l'Organisation des communications et du transit, qui comprend une Conférence générale ordinaire ou extraordinaire, une Commission consultative et technique (1) et un Secrétariat permanent assuré par la section correspondante du Secrétariat Général (statut de janvier 1928). *

c) *Art. 23, paragraphe f.* — Les Membres de la Société « s'efforceront de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies ».

L'art. 23 *f*, a provoqué la constitution d'une organisation d'hygiène dont le Conseil consultatif est formé par le Comité permanent de l'Office International d'Hygiène Publique de Paris, auquel 52 Etats sont représentés.

Le Comité d'Hygiène dirige l'œuvre d'Hygiène de la Société des Nations, aidé d'un Secrétariat assuré par la section d'hygiène du Secrétariat général.

Sous la direction de ces trois organes sont placés des services particuliers :

Le service de renseignements épidémiologiques, le Bureau d'orient à Singapour, radiodiffusant les informations médicales relatives à l'Orient et à l'Extrême-Orient à destination des divers services sanitaires et des navires naviguant dans ces régions, le Centre International de la lèpre de Rio de Janeiro.

d) *Art. 23, paragraphe c.* — Les Membres de la Société « chargent la Société du contrôle général des accords rela-

(1) Cf. le paragraphe *e* de l'art. 23, aux termes duquel les membres de la Société « prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit... »

tifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles ».

L'article 23 c, a donné naissance d'une part à une Commission consultative pour la protection de l'enfance et de la jeunesse qui se divise en deux Comités :

1° Comité pour la répression de la traite des femmes et des enfants ;

2° Comité de la protection de l'enfance ;

D'autre part à une Commission consultative du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles composée de vingt-cinq membres, qui a pour tâche de faciliter au Conseil le contrôle des accords relatifs aux stupéfiants. A cette fin elle examine les rapports annuels des gouvernements sur l'application des mesures en vigueur et assure la préparation des nouvelles conférences.

La convention de l'opium signée à Genève le 19 février 1925 a créé un Comité central permanent pour contrôler son application, par une surveillance constante des mouvements du marché des narcotiques.

La convention de l'opium de 1931 a fondé un organe de contrôle destiné à examiner les évaluations des besoins en stupéfiants fournis par les Gouvernements.

e) *Art. 23, paragraphe b.* — Les Membres de la Société « s'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration ».

Une Commission consultative de l'esclavage a été constituée en janvier 1934 à la demande du Comité d'experts primitivement établi pour supprimer les dernières traces d'esclavage ou d'états sociaux similaires qui ont été relevés principalement en Afrique.

f) Une organisation de Coopération Intellectuelle comp-

tant dix-sept membres, supplée entre ses sessions par un Comité exécutif, a reçu pour mission de développer la collaboration des peuples dans tous les domaines de l'esprit afin d'assurer leur rapprochement.

Ces diverses organisations sont distinctes des services généraux du Secrétariat auxquels elles n'empruntent que leur Secrétariat particulier.

Cependant leur administration financière est centralisée entre les mains du Secrétariat Général et les demandes de crédits nécessaires à leur fonctionnement forment la première partie du budget de la Société des Nations.

Organe constitutionnel de la Société des Nations, le Secrétariat est entièrement soumis aux dispositions du Pacte régissant la compétence budgétaire des organes de la S. D. N. et la réservant à l'Assemblée (1).

Il ne possède aucun pouvoir propre à opposer à la souveraineté de celle-ci et il n'y a pas lieu d'envisager à son sujet l'étendue du pouvoir budgétaire de l'Assemblée, comme il y a lieu de le faire en ce qui concerne l'Organisation internationale du Travail et la Cour permanente de Justice Internationale.

SITUATION CONSTITUTIONNELLE DE L'O. I. T. ET DE LA C. P. J. I.

III. En effet à la différence du Secrétariat et des organisations non autonomes dont la constitution ne relève que du Pacte, ces deux organisations possèdent des rattachements particuliers au Droit International, du fait des Traités qui leur ont donné naissance.

La partie XIII du Traité de Versailles et les parties cor-

(1) Voir plus loin, discussion de la compétence exclusive de l'Assemblée en matière budgétaire.

respondantes des autres Traités ont créé une « organisation permanente » en vue d'assurer une protection internationale des Travailleurs.

Le préambule de la partie des Traités de Paix qui forme la charte constitutive de l'organisation Internationale du Travail déclare :

a) que la justice sociale est reconnue comme étant une condition de la paix universelle ;

b) « qu'il existe des conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelle sont mises en danger ;

c) « que la non adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leur propre pays ».

L'Organisation internationale du Travail comprend, outre les membres de la S. D. N. qui en font partie de droit, (l'Assemblée a eu l'occasion de le confirmer en 1922 à l'encontre du Salvador) les Etats qui en font la demande, c'est à ce titre que les Etats-Unis, le Japon et le Brésil y sont représentés (1). L'organisation est ainsi bien plus près d'atteindre l'universalité que la S. D. N. Elle compte 62 membres.

Les principaux organes sont : La Conférence générale réunie une fois par an, où chaque pays possède quatre délégués : deux représentants gouvernementaux, un représentant patronal et un représentant ouvrier « nommés d'accord avec les organisations les plus représentatives de la profession ».

(1) Par contre l'Italie, lors de son retrait de la S. D. N., a quitté aussi l'Organisation Internationale du Travail.

Le Conseil d'administration de 32 membres, dont seize délégués gouvernementaux nommés directement, huit délégués patronaux et autant de délégués ouvriers désignés par les groupes patronaux et ouvriers de la conférence sans distinction de pays.

Le Bureau, qui est l'organe administratif dépendant du Conseil ; celui-ci en désigne le Directeur.

L'action de l'organisation internationale du travail s'exerce par l'élaboration de conventions relatives aux conditions du travail, qu'elle s'efforce de faire adopter aux Etats et par le contrôle de leur exécution.

Le Bureau centralise les informations et établit les rapports sur les questions portées à l'ordre du jour de la conférence par le Conseil d'administration. La conférence discute les textes qui lui sont présentés et vote des projets à la majorité des deux tiers. Elle soumet ceux-ci aux Etats-Membres, sous la forme soit de recommandations, soit de conventions.

L'article 405 du Traité de Versailles oblige les Etats-Membres à soumettre le projet « aux autorités dans la compétence desquelles rentre le métier, en vue de le transformer en loi ou de prendre des mesures d'un autre ordre ».

Le contrôle du Bureau International s'exerce sur les rapports soumis annuellement par chacun des Etats, relatant les mesures prises par lui en vue de mettre à exécution les conventions auxquelles il a adhéré.

Une procédure de plaintes et de réclamations est ouverte aux membres ou aux organisations professionnelles pour faire observer les engagements contractés.

Les conventions portent sur les conditions du travail (contrat de travail, durée, salaires), du chômage, de l'hygiène et de la sécurité, du travail agricole, maritime, de l'ensei-

gnement technique. De plus le B. I. T. entretient des relations étroites avec les associations s'occupant des problèmes du travail dans les différents pays du monde par l'intermédiaire de bureaux de correspondance ou de correspondants nationaux.

Un article spécial de la partie XIII, l'article 399 est consacré au Régime financier de l'Organisation internationale du Travail et prévoit la manière dont doivent être supportées les dépenses entraînées par son fonctionnement. Après avoir disposé que chaque Etat paye les frais de voyage et de séjour de ses délégués à la Conférence et au Conseil d'administration l'art. 399 ajoute :

2° « Tous autres frais du B. I. T., des sessions de la conférence ou de celles du Conseil d'administration, seront remboursés au Directeur par le Secrétaire général de la S. D. N. sur le budget général de la Société.

3° Le Directeur sera responsable vis-à-vis du Secrétaire général de la Société, pour l'emploi de tous fonds à lui versés, conformément aux stipulations du présent Traité ».

Une disposition correspondante figure dans le pacte de la Société des Nations dont l'article 23, paragraphe *a* déclare que les membres de la Société :

« S'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines... et dans ce but d'établir et d'entretenir les organisations nécessaires ».

Ainsi « l'Organisation Internationale du Travail » n'a pas été créée par le Pacte et celui-ci ne contient à son égard qu'une simple référence. Elle possède en vertu de la partie XIII du Traité de Versailles (art. 387 à 425) une constitution autonome et des organes propres (conférence générale, Conseil d'administration et Bureau) qui sont com-

posés d'une façon absolument originale et comprennent notamment des éléments non gouvernementaux.

Elle agit conformément à une procédure spécialement déterminée.

Cependant elle n'est pas entièrement indépendante de la Société des Nations et elle est unie à cette dernière par des liens qu'il importe de préciser.

Laissant de côté les articles de la partie XIII qui établissent de simples rapports administratifs, il faut retenir ceux qui constituent des liens organiques véritables.

Outre l'article 399 dont l'interprétation est précisément en cause, c'est l'article 387 § 2 qui dispose que la qualité de membre de la S. D. N. entraîne celle de membre de l'Organisation Internationale du Travail et l'article 392 qui déclare :

« Le Bureau International du Travail sera établi au siège de la Société des Nations et fera partie de l'ensemble des institutions de cette dernière ».

IV. La Situation constitutionnelle de la « Cour Permanente de Justice Internationale » est également fondée sur le fait que le statut qui la prévoit, constitue un traité particulier, ratifié par les Etats et simplement mis en vigueur par la Société. La Cour n'est cependant pas sans lien avec le pacte dont une disposition, l'article 14 confie au Conseil le soin de « préparer un projet de Cour Permanente de Justice Internationale et de le soumettre aux membres de la Société ».

Le statut révisé, dont la ratification des Etats a permis la promulgation à dater du 1^{er} février 1936, règle l'organisation de la Cour, la nomination des Juges et la procédure à suivre devant ses différentes chambres.

La Cour possède ainsi une constitution autonome mais

faisant l'objet en plusieurs points appel à l'intervention de la Société des Nations. Outre les articles 4 à 12 du statut, réglant l'élection des membres par l'Assemblée et le Conseil et les détails de procédure qui associent le Secrétariat Général à la notification de certains actes intéressant l'activité de la juridiction, les relations organiques de la Cour et de la Société sont déterminées par les articles 32 à 35 du statut.

Il n'y a pas lieu d'insister sur les deux derniers qui règlent la compétence *ratione personae* et la limite aux Etats, en laissant au Conseil, dans certains cas, le soin d'apprécier cette qualité.

L'article 32 charge l'Assemblée, sur la proposition du Conseil, de fixer l'indemnité due aux juges. Et l'article 33 déclare :

« Les frais de la Cour sont supportés par la Société des Nations de la manière que l'Assemblée décide sur proposition du Conseil ».

V. Malgré les différences de détail, tenant à la présentation, le statut financier de l'organisation Internationale du Travail et de la Cour Permanente de Justice Internationale sont identiques.

Il n'y a pas à se demander si le budget de la Société comporte des parties de nature différente, la première partie, relative aux dépenses du Secrétariat, étant soumise au contrôle souverain de l'Assemblée et les deuxième et troisième, comprenant les dépenses de l'organisation Internationale et de la Cour, étant présentées simplement à l'homologation de l'Assemblée.

Des textes précis, reconnaissant d'une part que l'Organisation Internationale du Travail est une institution de la S. D. N. (à laquelle s'applique donc l'art. 6 al. 5 du Pacte)

et d'autre part que les dépenses de la Cour seront supportées par la S. D. N. de la manière dont en décidera l'Assemblée, établissent le contrôle budgétaire de l'Assemblée sur les dépenses de ces deux institutions, mais, par ailleurs, le fait qu'elles tirent de traités particuliers une autonomie constitutionnelle particulière, limite le contrôle de l'Assemblée au seul aspect budgétaire, à l'exclusion de toute ingérence de nature politique.

Les dispositions du règlement financier de la Société des Nations tiennent compte de cette situation juridique. Ils distinguent les organisations de la Société en organisations autonomes comprenant l'« Organisation Internationale du Travail » et la « Cour Permanente » et en organisations non autonomes comprenant les services généraux et les organismes du Secrétariat.

Les prévisions budgétaires des premières sont arrêtées respectivement par le Conseil d'Administration du B. I. T. et par la Cour, et celles du Secrétariat par le Secrétaire général sous le contrôle du Conseil.

Ainsi, l'appréciation des crédits nécessaires à la satisfaction des besoins réels de chacune des institutions autonomes est laissée à leur autorité compétente, car elle implique un jugement sur la *forme et la direction* que doit prendre leur activité.

Mais les projets de budget sont réunis en un projet général et soumis au vote de l'Assemblée, ce qui signifie que l'*étendue* de l'activité de chaque organisation dépend non seulement du rôle qu'elle estime devoir jouer, mais aussi des possibilités financières de ceux qui doivent supporter ses dépenses.

L'exécution du budget est attribuée aux organes compé-

tents mais la Société conserve le contrôle de l'emploi des fonds et l'approbation définitive des comptes.

VI. L'unité de statut financier des services publics gérés par la S. D. N. n'est pas brisée par l'autonomie de certains d'entre eux. Celle-ci en effet, n'est pas fondée sur leur degré d'indépendance financière à l'égard de la Société mais seulement du Secrétariat : elle n'implique aucun effet plus étendu.

Il conviendra d'étudier en un

1^{er} chapitre : la préparation des projets du budget par les différentes organisations.

2^e chapitre : la discussion du budget par l'Assemblée.

3^e chapitre : l'exécution du budget, les fonds spéciaux.

4^e chapitre : le recouvrement des fonds et la Trésorerie.

5^e chapitre : l'appréciation du statut financier de la S. D. N.

CHAPITRE PREMIER

La préparation des projets de budget par les différentes organisations de la S. D. N.

La responsabilité des prévisions budgétaires est attribuée, par l'article 7 du règlement financier, au Secrétaire général, d'accord avec la Commission consultative, en ce qui concerne les organisations non autonomes, et facultativement au fonctionnaire compétent ou à l'autorité compétente en ce qui concerne les organisations autonomes.

La séparation des fonctions, à l'intérieur des organisations, a confié la préparation des projets budgétaires aux fonctionnaires compétents : soit au Directeur du Bureau International et au greffier de la Cour, tandis qu'elle a réservé l'approbation de ces projets respectivement au Conseil d'administration et à la Cour.

La pratique a limité le contrôle de la Cour à une simple approbation que donne son président aux demandes de crédits présentées par le Greffier, tandis que, dans le cas de l'Organisation Internationale du Travail, les propositions budgétaires établies par le Directeur sont examinées minutieusement par le Comité du budget du Conseil d'administration du B. I. T. qui soumet un rapport à ce sujet au Conseil d'administration. Celui-ci discute les proportions, souvent les modifie et fixe le chiffre de crédits portés au budget.

Cette différence tient tant au fait que la Cour est généralement en vacances au moment où elle devrait approuver son budget qu'à la complexité, moins grande que pré-

sente le budget d'un organe judiciaire par rapport à celui d'un Bureau exécutif, chargé d'enquêtes et d'études dans un domaine qu'il tend naturellement à élargir.

Le budget des organisations de la Société des Nations est principalement un budget de dépenses, dont le total est destiné à être réparti entre les membres de la Société.

Chacune des parties qu'il comporte est divisée en deux sections traitant, l'une des dépenses ordinaires, l'autre des dépenses en capital. Ces sections sont elles-mêmes subdivisées en chapitres, correspondant au différents services, aux différentes catégories de dépenses. Cependant les recettes perçues par la Société accessoirement aux contributions des Etats sont portées en déduction des prévisions de dépenses en annexe à la partie correspondante du budget.

Il faut donc examiner successivement :

les prévisions de dépenses

les prévisions de recettes accessoires.

SECTION I. — LES PRÉVISIONS DES DÉPENSES.

Les prévisions de dépenses sont fondées tantôt sur des résolutions de l'Assemblée prises en vertu de son pouvoir général d'organisation, tantôt sur des décisions du Tribunal administratif, tantôt enfin sur l'article 7 du règlement financier confiant à certains organes de la Société le soin de demander les crédits nécessaires à la satisfaction des besoins de tel ou tel service.

Les prévisions ainsi fondées ont une simple base administrative et il convient de renvoyer à l'examen de la compétence budgétaire de l'Assemblée, la question de l'obligation juridique qui incombe à la Société des Nations de prévoir certains crédits à son budget.

I. Certains textes particuliers précisent les obligations

pécuniaires de la Société à l'égard de certaines catégories de son personnel, directement ou par l'intermédiaire d'une Caisse de pensions.

Le statut du personnel de 1922, amendé en 1930, contient le barème des salaires et des augmentations à servir aux employés du Secrétariat, du Greffe et du Bureau International du Travail.

L'article 32 du statut de la Cour Permanente de justice charge l'Assemblée de fixer les traitements et les pensions des juges et du greffier : elle y a pourvu par une résolution du 25 septembre 1930 et par une résolution du Conseil du 21 mai 1931 à laquelle elle a donné son approbation.

D'autres résolutions ont fixé les indemnités à verser au Directeur et au Secrétaire général. De même le statut de la Caisse des pensions adopté le 3 octobre 1930 fixe le chiffre de l'inscription budgétaire à porter de ce chef dans les prévisions.

Le fonctionnaire chargé d'établir le montant des demandes de crédits relatives aux chapitres du budget auxquels s'appliquent cette réglementation n'a plus qu'à apprécier le nombre d'employés de chacune des catégories, nécessaire au fonctionnement des services ; la limitation apportée par l'Assemblée ne porte que sur le barème des salaires et laisse à l'examen des autorités compétentes de chaque organisation la fixation des effectifs indispensables.

En dehors de ces dépenses permanentes prévues par des textes, des décisions particulières fixent les crédits devant être portés au budget pour telle fin spécialement indiquée : on pourrait en trouver un exemple dans la résolution adoptant le « plan financier pour la construction des nouveaux bâtiments de la Société des Nations » en date du 25 septembre 1925.

II. D'autres demandes de crédits sont fondées sur des décisions du Tribunal administratif de la Société des Nations, établi en 1927 pour la sauvegarde des droits du personnel.

Seules sont prises en considération les indemnités accordées par une décision judiciaire soit pour cause d'accident ou de décès ou pour violation des droits reconnus par le statut. La Commission de Contrôle a estimé qu'il n'était ni possible ni opportun d'insérer d'avance dans le budget le montant probable appelé à faire face au paiement des sommes à allouer par le tribunal, dans le courant de l'exercice ; un nominal de 1.000 fr. a été introduit à ce titre dans le budget du Secrétariat et du B. I. T.

III. L'article 7 du règlement financier attribuant au Secrétaire général, au Bureau International du Travail et à la Cour Permanente la responsabilité des demandes de crédits nécessaires au fonctionnement de leurs services, crée à leur profit le droit de prévoir certaines dépenses en dehors de toute décision spéciale ou générale de l'Assemblée, du Conseil ou du Tribunal administratif.

Le cadre de ces dépenses est déterminé par les textes constitutionnels ou financiers :

L'article 24 du Pacte de la S. D. N. dispose que : « le Conseil peut décider de faire rentrer dans les dépenses du Secrétariat, celles de tout bureau ou commission placé sous l'autorité de la Société » : on doit en déduire que sauf décision du Conseil, les dépenses budgétaires à prévoir concernent exclusivement les organisations de la Société.

Les articles 32 et 64 du statut de la Cour Permanente opposent aux frais de la Cour, supportés par la S. D. N., les frais de procédure des parties restant à la charge de celles-ci.

Le règlement de la Cour opère la répartition : sont portés

au budget de la Cour, d'une part, les *frais généraux* comprenant les indemnités des juges, les traitements du personnel du Greffe et les dépenses d'administration, et d'autre part les *frais spéciaux* causés par les nominations d'assesseurs techniques, prévues par l'article 26 du statut, de juges ad hoc, par les enquêtes et comparutions de témoins, quand elles sont ordonnées par la Cour de sa propre initiative.

A l'inverse sont considérés comme incombant aux parties outre les frais de leur représentation, les indemnités versées aux assesseurs, experts et témoins réclamés par elles.

Non seulement certaines dépenses sont exclues du budget de la Cour, mais, parmi celles qui restent, quelques-unes doivent rester inférieures à un maximum déterminé. Les juges en séance plénière ont reconnu que ce serait violer le statut que de prévoir des frais de voyage au pays natal correspondant à plus de trois absences par année.

Enfin, hors de ces limitations et d'une manière générale, l'Assemblée a décidé lors de sa 13^e session ordinaire (1932) que :

« Ne pourra servir de base à une demande de crédits la décision par laquelle l'Assemblée ou le Conseil aura adopté un rapport émanant d'une Commission consultative et contenant des propositions susceptibles d'entraîner, directement ou indirectement des dépenses immédiates ou futures, alors que ce rapport ne comportait pas, en annexe, une évaluation de ces dépenses ». (Art. 7, al. 5 du Règlement concernant la gestion des finances de la S. D. N. »).

Dans le cadre ainsi délimité, les autorités compétentes de chaque organisation établissent et arrêtent les prévisions budgétaires qu'elles jugent nécessaires à l'activité de celles-ci.

Chacune des parties du budget comporte :

- a) un résumé des chapitres ;
- b) un résumé complet des articles ;
- c) des tableaux explicatifs et des notes.

Le règlement financier a entendu fonder les prévisions de chaque année, à la fois sur le montant des crédits votés et des dépenses effectives de l'année précédente, qu'il ordonne d'indiquer en face de chacun des articles du projet.

De plus il prescrit l'explication au moyen de notes de toutes les différences importantes dans le montant des prévisions concernant les mêmes articles au cours d'années successives.

Le budget des organisations de la S. D. N. comporte en plus des dépenses ainsi détaillées un crédit pour « dépenses imprévues » auquel les imputations sont faites en cours d'année par des décisions spéciales. Il a pour but d'éviter le vote de crédits supplémentaires dans le courant de l'exercice en vue de couvrir les dépenses imprévisibles ou aléatoires au moment de l'adoption du budget.

Cette mesure doit être rapprochée de plusieurs autres que prescrit l'art. 16 du règlement financier dans l'intention de restreindre les inscriptions supplémentaires et dont l'examen est renvoyé au chapitre suivant.

SECTION II. — LES PRÉVISIONS DE RECETTES ACCESSOIRES.

Les dépenses engagées par la S. D. N. pour les Services publics dont elle assure la gestion sont normalement couvertes par les contributions des Etats-Membres de la Société. Pour ces recettes, il n'y a pas lieu d'établir de prévision, la seule opération comptable consiste en une ventilation du passif budgétaire d'après un barème établi, mais elle est indépendante de la préparation du budget.

Cependant toutes les autres ressources ne sont pas interdites à la Société des Nations. On trouve dans un rapport adressé par le greffier de la Cour à la Commission de contrôle en 1929, le principe permettant d'établir la distinction entre les recettes accessoires condamnées par l'esprit du Pacte et celles qui au contraire sont compatibles avec lui :

« La mise en œuvre au profit immédiat de deux Etats des organismes de la Société des Nations ne devront pas entraîner d'après le système du Pacte de frais spéciaux pour les Etats... ».

Pour cette raison la Cour a écarté, lors de sa session préliminaire, le projet d'exiger l'emploi de papier timbré sur lequel elle percevrait une taxe et elle s'est pareillement opposée à l'établissement réclamé par le Conseil en juin 1922 d'un tarif de frais de procédure, car c'eût été faire supporter à deux Etats-Membres de la Société des Nations les frais de fonctionnement d'un organisme de la Société.

A l'inverse, toute recette correspondant à l'utilisation de services sociaux par des Etats non membres de la Société est licite, de même que toute recette correspondant aux activités qu'exercent certaines organisations en marge du service public qu'elles ont pour fin d'assurer.

Dans la première catégorie on rangera les contributions spéciales des Etats qui participent seulement à l'une des organisations autonomes : Bureau International du Travail ou Cour Permanente de Justice Internationale, dans la seconde catégorie, les ressources provenant des ventes de publications, des frais d'impression ou des intérêts bancaires.

Les contributions spéciales n'ont de commun avec les contributions des Etats-Membres de la S. D. N. que leur nom.

I. L'article 22 du Règlement financier qui les prévoit, pres-

crit que leur total « figure séparément au budget et soit porté, *lors de la réception*, en déduction de la somme totale mise pour l'année suivante à la charge des membres de la Société ».

Il ne s'agit pas exactement d'une prévision budgétaire puisque ce sont les sommes effectivement encaissées l'année précédente qui sont portées au budget, mais, au moment de la préparation du budget par les différentes organisations, celles-ci apprécient, plusieurs mois avant le vote de l'Assemblée, les sommes qui seront certainement encaissées à cette époque et celles qui doivent demeurer en dehors des prévisions.

L'illogisme apparent du règlement financier qui prescrit de porter à l'actif du budget, en regard des prévisions de dépense, tantôt des prévisions de recettes (les contributions normales) et tantôt des recettes réellement encaissées (les contributions spéciales), vient de ce qu'à la question budgétaire se mêle, dans la pratique, un problème de Trésorerie.

Il convient d'analyser séparément les deux éléments.

A la différence des *contributions normales* des Etats recouvrées par les soins de la Société elle-même, ce sont les différentes organisations autonomes qui aux termes de l'article 22 § 3 sont chargées du recouvrement des contributions qui leur sont *spécialement dues* (1), en vertu du paragraphe 1^{er} du même article. Comme le « compte d'avances » de la Société n'a pour fonction que de leur faire l'avance des sommes correspondant à leurs parts respectives dans les contributions *normales* des Etats, encore impayées à la

(1) Lorsque des organisations non autonomes ont droit à des contributions de ce genre, c'est le Secrétaire qui est chargé de leur recouvrement. Mais les organisations autonomes sont les principales bénéficiaires des contributions spéciales.

Société, la trésorerie des organisations autonomes pourrait se trouver gênée, par chaque retard dans le paiement des contributions *spéciales* visées à l'art. 22 § 1^{er}, puisque le retard dans le recouvrement des recettes accessoires ne donne pas droit de faire appel au fond de roulement. Ainsi il était préférable, en pratique, d'éviter tout aléa venant du retard des contributions spéciales des Etats, en ne prenant en compte que les versements effectifs. Mais la question de trésorerie éclaircie, reste la question budgétaire : Comment sont calculées ces contributions ?

L'article 22 en donne le principe :

« Les Etats non membres de la S. D. N. admis comme membres d'une organisation quelconque de la Société contribueront, sauf disposition contraire, aux dépenses de l'organisation intéressée dans une proportion aussi rapprochée que possible de ce qu'aurait été leur contribution aux dites dépenses s'ils avaient été membres de la Société ».

Dans le cas de la Cour Permanente de Justice Internationale l'article 35 du statut dispose « lorsqu'un Etat qui n'est pas membre de la S. D. N. est partie en cause, la Cour fixera la contribution aux frais de la Cour que cette partie devra supporter ».

Est-ce la disposition contraire, que prévoit l'article 22 du règlement financier ?

La Cour a toujours conservé son indépendance dans la fixation de la part contributive ; c'est qu'ici l'autonomie constitutionnelle, examinée dans l'introduction au présent chapitre, réclame qu'aucune disposition impérative ne gêne la Cour dans l'accomplissement de la mission qu'elle tient de son statut : il serait malheureux que le développement des recours judiciaires entre nations soit inhibé par le prix

trop élevé qu'il pourrait présenter pour certaines d'entre elles.

Dans l'affaire du Wimbledon la Cour n'a rien réclamé à l'Allemagne défenderesse.

Dans les affaires relatives à la « Haute Silésie polonaise » et au « Lotus » elle a pris séparément en considération, pour fixer les parts des Etats non membres de la S. D. N. :

d'un côté, la contribution calculée selon l'article 22 du règlement financier faisant intervenir la contribution normale à la S. D. N. et le temps mis à juger l'affaire,

d'autre part, les frais engagés spécialement par la Cour pour juger ces affaires.

Elle a décidé de ne réclamer aux parties que la moindre des deux sommes ainsi calculées.

En un mot l'actif budgétaire de chaque organisation comprend en premier lieu les recettes encaissées pendant l'année précédente sur les contributions spécialement dues par les Etats à cette organisation.

II. En second lieu l'actif budgétaire comprend les recettes provenant de la « vente des publications, des autres sources diverses et des intérêts ». Elles sont portées en déduction des prévisions de dépenses de chaque partie du budget selon les estimations qu'en font au préalable les autorités compétentes de chaque organisation.

Il n'existe à leur égard aucune règle d'appréciation générale : elles sont estimées par comparaison avec les chiffres des prévisions et des réalisations, au cours de l'année précédente.

Rattachées en de nombreux points, non seulement à l'activité des organisations, mais encore à certaines dispositions de leur statut, les prévisions budgétaires sont affectées par les modifications que subissent ceux-ci.

C'est pourquoi en période de révision du statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, deux prévisions ont dû être établies annuellement, correspondant aux deux situations constitutionnelles possibles : l'une à la continuation de l'ancienne organisation, l'autre à sa réforme, après le vote définitif du budget, par la promulgation du nouveau statut.

Cette situation a cessé à la suite de la mise en vigueur du statut révisé à partir du 1^{er} février 1936.

SECTION III. — EXAMEN DU PROJET DE BUDGET PAR LA COMMISSION DE CONTRÔLE.

Le Conseil. — Les Etats-Membres.

Les projets de budget dressés par l'Organisation Internationale du Travail et par la Cour Permanente de Justice Internationale sont adressés chaque année avant le 1^{er} mai au Secrétaire général, de manière qu'il puisse les rapprocher du budget du Secrétariat et constituer ainsi le projet de budget général de la S. D. N.

Précédé d'une introduction générale, celui-ci est soumis à la Commission de Contrôle, au plus tard le premier mai de chaque année, pour être examiné par elle et faire l'objet d'un rapport de sa part au Conseil et à l'Assemblée.

Désormais les trois parties du budget, élaborées séparément et en quelque sorte parallèlement par trois organes indépendants, vont subir une procédure unique ; cependant unité de procédure n'implique pas identité de traitement, et l'on devra examiner distinctement l'étendue du pouvoir appartenant sur chacune des parties du budget au Conseil et à l'Assemblée. Le projet de budget est généralement complété par des propositions de dépenses correspondant aux

besoins de crédits qui sont apparus entre le mois de mai et le mois de septembre.

Celles-ci doivent être élaborées dans les mêmes formes et conditions, et déposées au Secrétariat Général, plus d'un mois avant l'ouverture de la session de l'Assemblée.

Toute proposition de dépense déposée moins d'un mois avant l'ouverture de la session est ajournée à la session suivante. Pourtant, afin d'éviter un retard qui pourrait être dommageable, l'Assemblée ou sa Commission des finances peuvent par un vote spécial à la majorité des deux tiers, retenir les propositions tardives.

Les propositions de dépense sont réunies en un projet de budget supplémentaire qui, deux semaines au moins avant l'ouverture de la session est soumis à la Commission de Contrôle et aux membres de la S. D. N.

I. La Commission de Contrôle occupe une place importante dans l'administration financière de la Société des Nations : elle est chargée de vérifier toutes les prévisions de recettes et de dépenses portées au budget.

Les membres au nombre de cinq, dont obligatoirement un expert financier, sont nommés par l'Assemblée pour une période de trois ans et renouvelés à raison de deux pendant chacune des deux premières années et du dernier pendant l'année suivante. Ils sont choisis parmi les membres des délégations et peuvent être réélus à leur sortie pour une seconde période de trois années mais doivent ensuite attendre trois nouvelles années avant de solliciter leur réélection.

La fonction de la Commission de Contrôle détermine sa composition, elle doit nommer outre son Président et son vice-Président, un membre rapporteur chargé de préparer les travaux des séances plénières et de surveiller l'exécution de ses décisions. Le Bureau International du Travail

et le Secrétariat mettent à sa disposition un secrétaire assisté du personnel nécessaire.

Elle tient dans l'année autant de sessions qu'ils est nécessaire.

La compétence de ses membres assure à la Commission, tant vis-à-vis des organismes qu'elle contrôle, que du Conseil et de l'Assemblée, une autorité morale qui lui est d'autant plus nécessaire qu'elle ne possède aucun pouvoir propre d'intervention.

Elle n'est pas « habilitée à décider les amendements au budget qui lui est soumis, mais elle peut proposer des modifications ».

Pourtant, ne tenant du règlement financier que le seul droit de présenter un rapport au Conseil et à l'Assemblée, sur les amendements qu'elle voudrait voir apporter au budget, bien souvent la Commission peut abandonner ce moyen devenu inutile et faire réaliser les améliorations qu'elle désire en intervenant directement auprès des fonctionnaires compétents, disposés à modifier leurs prévisions budgétaires, sur sa simple requête.

Le contact est assuré entre la Commission et les diverses organisations, par les fonctionnaires compétents de celles-ci, qui sont entendu par la Commission sur leur demande ou à son invitation.

Après l'examen détaillé des prévisions budgétaires, la Commission de Contrôle dresse un rapport général où elle apprécie l'ensemble des demandes de crédit, tant au point de vue de l'opportunité que de la régularité et, en cas d'opposition irréductible sur un point, avec un fonctionnaire compétent, elle relate les termes du différend en indiquant la solution qu'elle préconise.

Quand elle estime devoir soumettre certaines demandes

de crédits à un examen particulier de l'Assemblée, elle établit un rapport spécial, destiné à être soumis à l'une des six grandes Commissions. Si le crédit visé figure au budget d'une organisation autonome le rapport est communiqué à celle-ci, pour qu'elle puisse préparer la documentation, nécessaire à la défense de son point de vue.

II. Les rapports de la Commission sont joints au projet de budget et ces documents sont envoyés, trois mois avant la session de l'Assemblée, au Conseil et aux Membres de la Société des Nations.

Ils ont en effet un double intérêt, auquel répond leur double destination.

D'une part, le Conseil les examinera. Il modifiera s'il le juge nécessaire les crédits destinés au Secrétariat pour lesquels il est « autorité compétente » mais sans pouvoir amender les parties 2 et 3 du budget qui à son égard ont été définitivement arrêtées par le Conseil d'administration du B. I. T. et par la Cour.

Parlant de l'Organisation Internationale du Travail, M. Quinonès de Léon, rapporteur au Conseil, lors de sa 8^e session, déclarait : « Il résulte des termes de l'art. 399 du Traité de Versailles que le Secrétariat et le Conseil (de la S. D. N.) ne peuvent avoir aucun contrôle sur les décisions du Comité du budget du B. I. T. ou sur le total préparé pour le budget lui-même ».

Une solution analogue a été donnée pour la Cour.

Le budget est ensuite renvoyé par le Conseil à la session suivante de l'Assemblée.

Ceci constitue le cheminement interne des prévisions budgétaires, parmi les différents organismes de la Société des Nations.

III. Mais, d'autre part, ces documents présentent un grand

intérêt pour les Etats-Membres de la Société et ceux-ci doivent en recevoir communication.

Il leur est possible de préparer ainsi leur vote à l'Assemblée suivante ; vote capital, puisque l'unanimité est obligatoire pour l'adoption du budget. Par les Etats-Membres de la Société des Nations s'exerce un nouveau contrôle des prévisions budgétaires.

Il est aussi serré que les précédents puisqu'exercé par les payeurs eux-mêmes et se manifestera, soit par l'intermédiaire de la Commission de Contrôle, qui sera saisie de réclamations, soit par la Commission des finances.

A la différence du contrôle interne, qui détaille les postes et apprécie chacun d'eux, le contrôle des Etats consiste souvent à réclamer la diminution du passif budgétaire dans telle proportion, en indiquant parfois les directives générales : réduction de salaires, limitation des initiatives de la Société...

Il ne reste plus qu'à nommer des experts qui, d'accord avec les fonctionnaires compétents, procéderont à la révision minutieuse des chapitres.

C'est ainsi qu'en 1932 s'est manifestée l'intervention de la Grande-Bretagne demandant une réduction du budget. Après de longues recherches, la compression du budget a atteint environ 10 %. Le memorandum fait nettement ressortir les relations qu'entretiennent le Conseil, l'Assemblée et la Commission de Contrôle dans la préparation du budget et mérite à ce titre d'être cité largement.

La lettre du Gouvernement Français du 9 août 1935 réclamant une diminution de 10 % sur les contributions des membres pour le budget de 1936 n'a pas été suivie du même succès ; c'est qu'elle venait après une importante compression budgétaire réalisée au cours des quatre der-

nières années et le Secrétaire général de la S. D. N. entendu à ce sujet par la 4^e Commission a fait remarquer que si de pareilles compressions se renouvelaient chaque année au même rythme, la situation financière de la S. D. N. ne tarderait pas à ne plus donner d'inquiétude...

Il faut reconnaître en effet que de 1931 à 1935 des réductions importantes ont été opérées atteignant :

22,1 % sur les crédits du Secrétariat et

12,6 % sur les crédits totaux du budget,

27,6 % sur les dépenses effectives du Secrétariat et

14 % sur les dépenses effectives totales

et qu'elles constituent vraisemblablement le maximum que l'on puisse atteindre sans affecter gravement la politique de la S. D. N.

APPENDICE

DÉPENSES DE LA S. D. N.

MEMORANDUM DU GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI

SOU MIS AU CONSUL LE 19 MAI 1932.

Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord envisage avec inquiétude l'accroissement continu des dépenses de la S. D. N. y compris celles du B. I. T. et de la C. P. J. I. Le tableau joint au présent memorandum indique pour les dix dernières années le total annuel des prévisions de dépenses de la S. D. N., à l'exclusion des contributions au compte d'avances. On verra que le total a été en 1924 de 20 millions 1/4 de francs-or ; en 1928 de 25 millions 1/3 et en 1931 d'un peu plus de 31 millions 1/2. L'année 1932 n'est pas prise en considération étant donné que le budget de ladite année est grevé de lourdes dépenses de caractère exceptionnel, pour la conférence du désarmement. En outre on

croit savoir que le budget de 1923 sera sensiblement inférieur à celui de 1932 et atteindra un chiffre très-voisin de celui de 1931. Néanmoins les chiffres de ce tableau semblent faire ressortir une tendance marquée à un accroissement régulier des dépenses de la Société y compris celles du B. I. T. et de la C. P. J. I. Cette tendance a déjà fait l'objet de critiques et le Gouvernement de Sa Majesté estime que s'il n'y est pas mis fin elle pourra exposer la Société à de nouvelles attaques.

Le Gouvernement de Sa Majesté n'a nullement l'intention de suggérer que l'on a fait preuve d'une prodigalité délibérée dans l'établissement des budgets de la Société au cours de ces neuf années. Il estime au contraire qu'il convient de rendre le plus grand hommage à la Commission de contrôle pour le soin et le zèle avec lesquels elle a examiné les chiffres qui lui ont été soumis. Le Gouvernement de Sa Majesté est enclin à penser que cet accroissement régulier résulte probablement plutôt de l'extension des activités de la S. D. N. à des questions qui tout en présentant en elles-mêmes de l'intérêt et de l'importance ne sont peut-être pas d'une nécessité absolue et immédiate. Dans la période de graves difficultés financières que l'on traverse actuellement, chaque pays fait des sacrifices considérables pour réaliser des économies, en réduisant les services publics à un minimum et en diminuant rigoureusement par tous les moyens possibles les traitements et autres dépenses couvertes à l'aide des deniers publics.

Dans ces conditions, il est de la plus haute importance qu'il soit opéré dans le budget de la Société des Nations des économies correspondant à celles qui sont réalisées par les membres qui la constituent.

Un Etat qui se trouverait en présence d'une situation ana-

logue dans son budget national examinerait en premier lieu si tous les services assumés par les divers ministères présentent une nécessité impérieuse. Ils se demanderont ensuite si tout le personnel employé pour les divers genres d'activités est indispensable et en troisième lieu si dans les conditions existantes le taux de rémunération de ce personnel correspond aux ressources budgétaires.

Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni n'est pas en mesure d'examiner lui-même les deux premiers points, en ce qui concerne l'activité de la S. D. N. Toutefois le chiffre des dépenses totales semble exiger que ces points fassent l'objet d'une étude approfondie. Quant au troisième point le Gouvernement de Sa Majesté estime qu'une comparaison entre les émoluments des membres du Secrétariat et du Bureau International du Travail et ceux des fonctionnaires de même rang des Administrations nationales, montrerait que d'une manière générale le niveau des premiers traitements est très sensiblement supérieur à celui des autres.

Dans ces conditions le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni a cru devoir appeler l'attention du Conseil sur ce point afin que la question puisse être attentivement examinée dans son ensemble ; de telle sorte que, si mes collègues sont d'accord avec moi, les mesures nécessaires puissent être prises sans retard pour que l'Assemblée, lorsque le budget de 1933 lui sera présenté en septembre, dispose d'une documentation complète lui permettant de décider s'il est possible et désirable de réduire les dépenses, et dans l'affirmative de quelle manière.

En saisissant ainsi le Conseil de cette question le Gouvernement de Sa Majesté tient particulièrement à ne pas donner l'impression qu'il critique en aucune manière les

actes de la Commission de Contrôle ou qu'il désire voir le Conseil usurper même implicitement, les attributions de l'Assemblée. En fait le but qu'il se propose en soulevant cette question est de permettre à l'Assemblée, lorsqu'elle se réunira en septembre, d'être en possession de tous les faits de manière à pouvoir examiner le budget en pleine connaissance de la situation.

La Commission de contrôle a pour mandat, comme je le comprends, d'examiner les chiffres du budget lorsque celui-ci lui est soumis. Le Gouvernement de Sa Majesté estime qu'il y aurait lieu d'entreprendre maintenant une étude particulière de telle sorte que, si les conclusions de cette étude le justifient, la Commission de contrôle ainsi que l'Assemblée puissent être saisies, pour servir de base de travail, de propositions concrètes en vue de la réduction des dépenses. Il est clair que si l'on veut atteindre le but en question cette étude doit être entreprise d'urgence.

Mes collègues en se ralliant à la proposition du Gouvernement de Sa Majesté selon laquelle il convient d'examiner la question, désireront probablement discuter la meilleure méthode à suivre à cet effet. L'étude dont il s'agit pourrait, semble-t-il, porter sur deux points ; on pourrait :

1° Etudier l'ensemble de l'organisation de la Société en vue d'effectuer des économies et

2° Réviser le barème de traitement du personnel. Ces questions pourraient être soumises à l'examen d'un Comité restreint comprenant des personnalités éminentes n'appartenant pas aux milieux politiques de leurs pays respectifs, auxquels seraient adjoint les conseillers techniques qu'elles jugeraient nécessaires et un secrétaire choisi dans le personnel de la S. D. N. Le Gouvernement de Sa Majesté estime qu'il serait indispensable que le mandat de ce comité

mentionne expressément la question d'économie et que la question de la politique à suivre ne soit pas exclue ; mais bien entendu, toute question, intéressant effectivement la politique à suivre ne pourrait être résolue que par l'Assemblée en septembre.

Le Gouvernement de Sa Majesté croit également que le Comité devra étudier attentivement la question de savoir s'il est possible de soumettre les dépenses de la Société à un contrôle plus strict que celui qui existe actuellement.

TABLEAU A.

1922	25.673.000
1923	20.234.000
1924	22.658.000
1925	22.930.000
1926	24.512.000
1927	25.333.000
1928	27.026.000
1929	28.210.000
1930	31.637.000
1931	33.433.000

CHAPITRE II

La discussion du budget par l'Assemblée.

SECTION I. — PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION DES FINANCES ET L'ASSEMBLÉE.

La véritable discussion du budget par l'Assemblée est celle qui a lieu devant sa Commission des finances. A l'imitation des méthodes suivies par les divers parlements des Etats, l'Assemblée renvoie dès leur dépôt, les projets de budget à l'examen préalable de sa Commission des Finances (4^e Commission).

Avant même ce débat, certaines demandes de crédit faisant l'objet de rapports spéciaux de la Commission de Contrôle, sont soumises à l'une des Commissions de l'Assemblée, particulièrement aux première, deuxième et cinquième Commissions, traitant respectivement des « questions constitutionnelles et juridiques », des « organisations techniques » et des « questions sociales et générales ».

La Commission ainsi saisie établit un rapport et arrête les prévisions budgétaires du chapitre examiné, au chiffre qu'elle juge convenable, puis elle transmet le tout à la Commission de Contrôle.

La même procédure est suivie quand les Commissions de l'Assemblée adoptent spontanément des propositions entraînant des dépenses : elles sont obligées de chiffrer ces dépenses, et de les transmettre ensuite à la Commission de Contrôle.

La Commission de Contrôle doit être mise en possession

des documents dans la première quinzaine de la session de l'Assemblée. Passée cette période un vote à la majorité des deux tiers, de la Commission des Finances, serait nécessaire pour éviter le renvoi à la session suivante.

Sur les demandes de crédits jugées recevables, la Commission de Contrôle rédige un rapport et, de la sorte, toutes les prévisions budgétaires sont dans leur état définitif soumises au « Contrôle » avant d'être discutées devant l'Assemblée.

I. Tous les membres de la Société peuvent envoyer un délégué à la Commission des Finances. Comme les autres Commissions de l'Assemblée, la 4^e Commission ne siège pas en permanence : elle se réunit pendant la session annuelle de l'Assemblée. Cependant l'Assemblée de 1933 a autorisé le Président du Conseil de la S. D. N. à convoquer en 1934, la Commission des Finances, huit jours avant la réunion de l'Assemblée elle-même. Les juristes ont objecté qu'il n'était pas possible d'agir ainsi parce que l'Assemblée ne serait pas constituée au moment de la réunion de sa Commission, mais cette objection ne l'a pas emporté, ce qui manifeste que l'on considère de plus en plus l'Assemblée de la Société des Nations comme un organe permanent se réunissant en sessions périodiques.

Les pouvoirs de la Commission des Finances sur le budget sont les mêmes que ceux de l'Assemblée, sous une double restriction : Elle doit procéder à une nouvelle délibération, si celle-ci lui est réclamée, par un quart de ses membres, par une Commission ou par le fonctionnaire compétent d'une organisation et de plus le projet de budget arrêté par la Commission des Finances peut être modifié par l'Assemblée elle-même, la Commission ne possédant que les pouvoirs que lui délègue l'Assemblée.

II. Mais le rôle de l'Assemblée dans l'adoption du budget se réduit le plus souvent à une simple homologation du projet qui lui est soumis par sa Commission. Ce projet forme un document unique, accompagné d'un rapport explicatif et justificatif. Selon une disposition du règlement intérieur de l'Assemblée, ajoutée par l'Assemblée de 1933, si aucun délégué ne demande la parole, le vote a lieu immédiatement sans exposé oral du rapporteur de la 4^e Commission.

Si une séance de l'Assemblée comporte un débat budgétaire, chaque organisation autonome peut déléguer un représentant, avec voix consultative qui prendra la parole à l'invitation du Président : le Secrétaire général représente nominalement les organisations non autonomes au cours de la discussion.

Le vote du budget a lieu à l'unanimité.

Et maintenant, après avoir décrit le mécanisme de l'adoption budgétaire et avant d'examiner les effets du vote du budget, il faut étudier, dans une seconde section, le fondement juridique du pouvoir budgétaire de l'Assemblée.

SECTION II. — FONDEMENT DU POUVOIR BUDGÉTAIRE DE L'ASSEMBLÉE.

La pratique de la S. D. N. sanctionnée par son règlement intérieur, a investi l'Assemblée de la compétence budgétaire. (En fait, c'est la 4^e Commission qui joue ici le rôle capital, mais en droit le vote de l'Assemblée a seul une valeur décisive). De plus, le vote a lieu, comme on l'a indiqué, à l'unanimité.

Cette double règle doit être examinée sur la base à la fois des textes des Traités et des principes généraux du

Droit, qui apportent aux premiers un complément nécessaire et en permettent l'interprétation raisonnable.

Si l'on parcourt le Pacte on ne trouve qu'un seul article se référant directement aux finances de l'institution, c'est l'article 6 dont le 5^e paragraphe est ainsi conçu :

« les dépenses de la Société seront supportées par les Membres de la Société, dans la proportion décidée par l'Assemblée ».

Ce paragraphe a trait à la répartition du passif budgétaire, dont il confie le soin à l'Assemblée ; mais il est muet en ce qui concerne le budget proprement dit.

L'article 6 une fois écarté, il ne nous reste plus que la formule générale des articles 3 et 4 qui confient à l'Assemblée et au Conseil « la connaissance de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ».

Comme le budget n'est que l'appréciation chiffrée des diverses activités de la Société et comme d'autre part le Pacte ne discerne pas les activités extérieures de la Société de ses activités internes, on peut, à juste titre comprendre l'activité budgétaire dans cette formule. D'après les articles cités, la compétence budgétaire appartiendrait au Conseil au même titre qu'à l'Assemblée.

On peut se demander alors pourquoi cette compétence a-t-elle été attribuée exclusivement à l'Assemblée.

A défaut de textes, il faudra chercher la base de cette règle dans les principes généraux du Droit.

Et en premier lieu, essayons de préciser la nature de cet acte complexe qu'est le budget de la S. D. N.

Sous un premier aspect, le vote d'un budget est une opération fonctionnelle, conférant aux fonctionnaires compétents l'autorisation d'engager des dépenses durant l'exer-

cice aux fins prévues par le budget, et dans les limites des crédits votés.

Ne produisant d'effet qu'à l'égard des organisations de la S. D. N., il serait du ressort des autorités compétentes de celle-ci, et en particulier du Conseil.

Mais étant donné que les dépenses de la Société sont supportées par les membres de celle-ci, le vote du budget signifie également que les Etats-membres s'engagent à contribuer, dans la proportion d'ailleurs convenue, aux dépenses prévues. Ici le vote de chacun des membres n'a pas pour objet de concourir à dégager l'opinion d'un organe de la Société, opinion qui une fois dégagée serait une décision unique, pertinente à l'égard des seules organisations sociétaires, il constitue une décision particulière à chacun des votants, pertinente à son égard et créant l'obligation de payer sa part contributive.

Et ces deux aspects du budget sont inextricablement liés.

Or, d'après la tradition des conférences diplomatiques, tradition que le Pacte a entendu conserver, une obligation nouvelle ne peut être imposée à un Etat que sur la base de son consentement, une situation juridique nouvelle ne peut être créée au regard d'un Etat qu'avec l'assentiment de cet Etat.

La S. D. N. n'est pas une formation politique qui gouverne ses membres, pour employer une expression souvent usitée, la S. D. N. n'est pas un super-Etat.

Ceci est expressément énoncé dans l'article 5, alinéa 1^{er} du Pacte :

« Sauf dispositions expressément contraires du présent Pacte ou des clauses du présent traité, les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des membres de la Société représentés à la réunion ».

Il est vrai que cette règle a été quelque peu assouplie ; si on lit le texte de l'article 5 tout entier, on verra qu'il fait apparaître déjà des exceptions. Il commence en effet par les mots : « Sauf dispositions expressément contraires du Présent Pacte ou des clauses du présent traité ». Et si l'on examine le Pacte et les Traités visés, on trouve un nombre respectable de cas pour lesquels la règle de l'unanimité a été écartée et remplacée par des votes à la majorité, simple ou qualifiée. D'autre part, la pratique constante des organes de la Société tend vers une atténuation encore plus marquée de la règle de l'unanimité, vers une interprétation très large des exceptions à cette règle.

Mais aucune de ces exceptions, expresses ou interprétées, ne vise les questions budgétaires. Par conséquent, il ne fait pas de doute que d'après le droit positif actuel de la Société, ces questions doivent être votées à l'unanimité. La seule atténuation que l'on puisse entrevoir ici, est l'atténuation généralement admise en matière d'abstentions : le membre qui s'abstient est considéré comme n'ayant pas été représenté à la réunion, et le fait qu'il s'est abstenu n'empêche pas que le vote soit tenu pour émis à l'unanimité.

Avec cette réserve peu importante, la règle de l'unanimité demeure absolue en ce qui concerne le vote du budget.

Et ceci permet de justifier l'attribution de la compétence budgétaire à l'Assemblée ; car l'Assemblée est le seul organe de la Société doté d'une compétence générale, qui réunisse la totalité des membres de la Société ; c'est le seul organe où l'unanimité des membres de l'institution puisse se former. Le Conseil est doté lui aussi d'une compétence générale, mais il ne satisfait pas à la seconde condition.

En ce qui concerne les finances de l'O. I. T., et de la C. P. J. I., la partie XIII du Traité de Versailles, relative

à l'O. I. T. et le Statut de la C. P. J. I. indiquent que les frais de ces deux organisations seront supportés par la S. D. N. Ils n'attribuent la compétence pour le vote du budget à aucun des organes de la Société. En effet, cette question implique une répartition de compétence à l'intérieur de la S. D. N. qui ne peut être réglée que par la Société elle-même. La question a été résolue de la façon déjà indiquée, les finances de ces deux organisations faisant partie intégrante du budget général de la S. D. N.

* * *

La règle d'après laquelle le budget doit être voté à l'unanimité par l'Assemblée, quoique parfaitement justifiée en droit — on l'a vu — ne va pas cependant sans présenter de sérieux inconvénients. Il suffirait en effet du vote contraire d'un seul Etat-membre, pour que la Société soit privée de son budget, ce qui est évidemment inadmissible.

Dès l'origine de la S. D. N. on s'est rendu compte de ce danger, et en 1921, la Commission des Amendements proposa d'insérer dans le Pacte une disposition permettant le vote des mesures financières à la majorité des trois quarts (1).

La sous-commission de la première Commission accepta ces idées, mais en exigeant que les voix de tous les membres représentés au Conseil figurent dans la majorité.

L'Assemblée de 1921 rejeta ce projet.

Depuis lors plusieurs essais assez timides d'ailleurs, ont été faits pour atténuer la rigueur de la règle, tous ont abouti à un échec.

L'Assemblée se serait trouvée bien souvent paralysée, si

(1) Actes de l'Assemblée, 1921, pp. 135-136.

la pratique du travail en commission n'avait apporté une solution au problème.

Les délibérations des commissions ne constituent que les étapes préparatoires des résolutions véritables ; il n'y a donc pas lieu de leur appliquer l'article 5 du Pacte. Mais il arrive couramment que des décisions votées à la majorité dans le sein de la 4^e Commission, réunissent tout de même l'unanimité nécessaire lorsqu'elles viennent devant l'Assemblée ; car très souvent les délégations qui ont vivement discuté certaines dispositions du budget en commission, s'inclineront devant l'Assemblée plénière. Et en cas d'une opposition irréductible, la Commission peut remettre la question sur le métier pour aboutir à une formule de conciliation, qui mette tout le monde d'accord.

Toute précaire à l'origine, cette solution a été consolidée par la coutume : il s'est ainsi créé un mécanisme qui a même pu faire illusion sur sa valeur juridique :

M. Zumeta, délégué du Venezuela, demande en 1925 « sur quoi s'appuie-t-on en Droit lorsqu'on approuve les articles budgétaires par un simple vote de majorité ? »

M. Réveillaud rappelle à ce sujet que les décisions des Commissions, simples travaux préparatoires, n'ont pas de valeur juridique, que malgré l'apparence, la compétence budgétaire appartient toujours à l'Assemblée et il ajoute « si, d'autre part jusqu'ici les délégations dissidentes se sont abstenues de faire une opposition formelle à l'adoption d'un budget voté par la 4^e Commission, même si cette Commission ne l'a pas reconnu à l'unanimité, il n'y a là qu'entente tacite.

En corrélation avec le principe juridique, il montre la nécessité pratique qui, si l'on peut dire, le limite : « sans

cette habitude, il serait difficile d'assurer l'existence de la Société ».

C'est donc par un compromis tacite que pour empêcher le texte du Pacte de nuire à l'existence de la Société, un transfert a été opéré entre les attributions primitivement confiées à la Commission et les attributions retenues par l'Assemblée, et que pour la faire bénéficier du régime plus favorable de la Commission, la véritable adoption du budget a été confiée à celle-ci. Il faut voir là une extension des pouvoirs délégués par l'Assemblée à sa Commission financière qui, selon les textes du Règlement, se limitaient à l'examen préparatoire des mesures budgétaires et qui coutumièrement s'étendent désormais à leur examen définitif. On pourrait trouver une confirmation de cette vue dans le fait que c'est directement à la Commission des Finances qu'est intervenu le chef de la Délégation française à Genève, M. Laval, pour appuyer sa demande de réduction du budget en 1935. On ne saurait trouver dans cette modification partielle du régime financier de la Société une déformation irrégulière, tant que le vote de l'Assemblée conservera une valeur décisive et qu'ainsi on a sauvegardé le droit de contrôle de chacun des Etats-membres de la Société sur le budget de celle-ci.

La solution envisagée quoique ayant donné jusqu'à présent des résultats satisfaisants, est dénuée cependant de tout fondement juridique. La solution à la fois la meilleure et la plus logique est celle qui a été proposée en 1921 par la Commission des Amendements. Mais pour cela une modification du Pacte serait nécessaire, modification qui malheureusement heurte de front la susceptibilité des Etats. Et le moins que l'on puisse dire, c'est que dans la con-

joncture actuelle, une réforme de ce genre n'est pas précisément à l'ordre du jour.

SECTION III. — ETENDUE DU POUVOIR BUDGÉTAIRE.

Fondée sur la nécessité d'obtenir le consentement des Etats au paiement de leur part dans les charges de la Société, la compétence exclusive de l'Assemblée ne porte que sur les mesures donnant naissance ou augmentant le total du budget.

1° Il s'agit de pouvoir arrêter définitivement le budget : aussi toutes mesures préparatoires sont prises par les autorités compétentes des diverses organisations, comme il a été dit dans le chapitre précédent.

2° Sortent de la compétence exclusive de l'Assemblée les décisions qui n'ont pas pour effet de créer ou d'augmenter les charges financières de la Société.

En conséquence, l'acceptation des dons n'entraînant pas de charges financières est laissée à l'appréciation des autorités compétentes. L'article 23 du Règlement Financier précise : « Les dons n'entraînant pas d'obligations financières pour les membres de la Société, peuvent être acceptés par le Conseil ou, s'ils sont offerts à une organisation autonome, par l'autorité compétente... ». Pour les dons de faible valeur soumis à son appréciation, le Conseil à sa 78^e session s'est à peu près dessaisi au profit du Secrétaire Général.

Les textes du Pacte n'apportant aucune restriction au pouvoir budgétaire de l'Assemblée, il semblerait que celle-ci soit maîtresse de ses décisions et puisse selon l'opportunité accorder ou refuser les crédits qui lui sont demandés par les différentes organisations de la Société, sans rencontrer ce faisant aucune règle d'ordre juridique. La juris-

prudence de la Société des Nations montre qu'il n'en est pas ainsi.

I. — *Limitations constitutionnelles.*

Les considérations développées dans l'Introduction de la présente partie tendant à préciser les relations constitutionnelles qui existent entre la S. D. N. et les organisations autonomes ; B. I. T. et C. P. J. I. qui lui sont rattachées par un lien financier, ont mis en évidence la difficulté de concilier l'autonomie conférée à ces institutions par les conventions internationales qui les ont créées, avec le contrôle que ces mêmes conventions reconnaissent sur leur budget à la S. D. N.

Le problème, si on l'examine au point de vue du droit constitutionnel, revient à déterminer les relations juridiques qui créent entre l'O. I. T. ou la C. P. J. I. d'une part, et la S. D. N. de l'autre l'existence d'un contrôle budgétaire de celle-ci. Envisagé ici au point de vue financier, le problème est en quelque sorte renversé et il revient à déterminer les limitations qu'apporte au pouvoir budgétaire de l'Assemblée l'existence d'institutions de la Société des Nations, auxquelles le Droit International accorde l'autonomie.

Il semble que l'autonomie comporte au moins une conséquence, c'est que les pouvoirs de l'Assemblée à l'égard du budget de l'O. I. T. et de la C. P. J. I. sont plus restreints que ses pouvoirs à l'égard du budget de la S. D. N. *stricto sensu*.

En effet, l'Assemblée constituée à l'égard de la S. D. N. *stricto sensu* l'organe délibérant : elle est investie en cette qualité d'une compétence absolument générale. Elle ne représente pas seulement l'autorité budgétaire, mais aussi l'autorité politique ; elle est donc en droit de décider sou-

verainement et librement à l'égard des activités de la S. D. N. *stricto sensu*, et son contrôle budgétaire sur ce point se confond avec son contrôle politique.

En ce qui concerné l'O. I. T. et la C. P. J. I. par contre une distinction s'impose. L'organe délibérant de composition universelle du premier est la Conférence du Travail, celle de la seconde est la Cour en séance plénière ; l'Assemblée par sa composition même ignore les besoins réels de l'un et de l'autre et n'a aucune qualité pour apprécier la forme et la direction que doit prendre leur activité. Elle usurperait le rôle des organes de l'O. I. T. et de la C. P. J. I., commettant une sorte de détournement de pouvoir si elle prétendait exercer sur l'activité de ces institutions un contrôle politique.

Ses attributions sont d'ordre strictement budgétaire et elle doit s'abstenir de les exercer sous une forme qui aboutirait à une immixtion dans la gestion politique de l'O. I. T. et de la C. P. J. I.

Cette distinction essentielle constitue le critère d'après lequel les pouvoirs de l'Assemblée doivent être appréciés ; sur la partie du budget préparée par le Secrétariat général, l'Assemblée a tout pouvoir, sur les parties du Budget préparées par la Cour Permanente et l'O. I. T., elle n'a que le droit d'apporter des modifications dictées par des préoccupations d'ordre financier.

Cette règle doit être d'autant plus nettement affirmée qu'elle est plus difficile à préciser en détail. En effet, si elle ne permet pas de tracer la ligne frontière des compétences de l'Assemblée elle permet de juger et de repousser deux solutions extrêmes, qui ont été proposées pour déterminer cette frontière.

En 1928, Lord Lytton, délégué de l'Inde défendant les

prérogatives de l'Assemblée disait : « Bien que les travaux de l'O. I. T. soient distincts, on ne peut les considérer comme indépendants de ceux de la S. D. N. qui doit fournir les fonds nécessaires.

Tant que les dépenses de cette organisation seront comprises dans le budget annuel de la Société, le programme de cette organisation devra être soumis à l'examen détaillé et au contrôle de la 4^e Commission ».

Inversement Albert Thomas avait dès 1922 soutenu que l'Assemblée n'avait qu'à enregistrer les dépenses jugées nécessaires par les organes compétents de l'O. I. T.

L'erreur commune de ces deux opinions est qu'elles ne tiennent pas compte de la distinction entre l'aspect politique et l'aspect financier des activités de la Cour et de l'O. I. T.

Sous un certain rapport, ces deux aspects sont indivisibles : toute politique se traduit par une inscription budgétaire, toute inscription budgétaire cache une activité politique.

Cependant l'opération juridique qui consiste à les distinguer, pour confier aux autorités compétentes des organisations autonomes l'examen des activités au point de vue politique, et à l'Assemblée de la S. D. N. l'examen de ces mêmes activités au point de vue financier, n'est pas purement artificielle : elle est seulement délicate.

En effet, à une même inscription budgétaire peuvent correspondre plusieurs activités différentes, plusieurs politiques et inversement une même politique suivant l'ampleur qu'on lui accorde peut réclamer des crédits budgétaires différents.

Le critérium proposé est fondé en même temps que justifié par cette double constatation. Il convient de le définir :

Le contrôle financier de l'Assemblée sur le budget des organisations autonomes consiste, sous une première forme à examiner celui-ci au point de vue de la *technique financière* ; à rechercher s'il n'existe pas de double emploi entre les crédits, à s'assurer que les règles de préparation ont été observées, à éviter le gaspillage.

Un différend né en 1928 à la 4^e Commission éclairera ceci :

Le Conseil d'Administration du B. I. T. ayant prévu deux conférences à des époques différentes, la 4^e Commission, estimant que la politique du B. I. T. n'était pas en jeu, exprima l'espoir que les deux conférences eussent lieu consécutivement pour que les frais fussent moins élevés.

Le Contrôle financier de l'Assemblée a trait également à la charge financière que représente le passif du budget. On ne saurait assigner de limite aux restrictions que la S. D. N. peut apporter au budget, car elles dépendent uniquement des possibilités financières de ses membres. Cependant on peut penser que les modifications apportées à ce titre doivent porter sur les chiffres globaux, laissant à l'initiative de l'organisation autonome elle-même de répartir la diminution de crédits entre les chapitres.

La raison de ceci est qu'il doit exister une certaine symétrie entre la procédure de préparation du budget et la procédure de révision : toutes deux confiées aux organes directeurs de la politique de ces Institutions, mis par leurs fonctions au courant des besoins réels de celles-ci.

Mais étant donné la brièveté de la session de l'Assemblée, cette règle sera considérée comme sauvegardée si les autorités compétentes sont seulement avisées des modifications et y acquiescent.

Enfin, l'Assemblée peut apporter directement des modifications aux chapitres du budget qui sont déterminés par

des barèmes dont la révision est laissée à sa compétence. L'autorité qui dispose des ressources financières possède en fait le pouvoir d'intervenir dans l'activité politique des organes dont elle contrôle le budget et quelle que soit la valeur du critère juridique adopté, la bonne entente entre les organisations autonomes et la S. D. N. reste toujours indispensable pour éviter que l'Assemblée soit incitée à commettre un détournement de pouvoir qui resterait non sanctionné.

II. — *Limitations d'ordre contractuel.*

Le pouvoir budgétaire de l'Assemblée, on vient de le voir, est limité en ce qui concerne l'O. I. T. et la C. P. J. I. par l'autonomie politique de ces deux organisations.

Mais sur la partie du budget afférente à la S. D. N. proprement dite (Secrétariat et organisations non autonomes), l'Assemblée a-t-elle vraiment un pouvoir absolu ?

Ce pouvoir n'est-il pas tempéré par certaines limitations, non plus d'ordre constitutionnel, mais d'ordre contractuel ?

Nous faisons allusion ici au problème singulièrement ardu des fonctionnaires de la S. D. N. Pour résoudre ce problème, il nous faudra déterminer au préalable la nature du statut juridique de ces fonctionnaires. En effet, si les fonctionnaires de la S. D. N. sont dans une *situation légale ou réglementaire*, le problème ne se pose même pas. L'Assemblée, en vertu de son pouvoir budgétaire pourrait modifier unilatéralement leur statut et notamment leurs traitements, retraites et autres intérêts pécuniaires (ce qui nous intéresse spécialement) sans restriction aucune.

Par contre, si ces fonctionnaires sont dans une *situation contractuelle*, la solution serait tout autre, et l'Assemblée serait juridiquement tenue de prendre pour base, dans

l'établissement de ses prévisions de dépenses, les droits contractuels des fonctionnaires, c'est-à-dire les traitements tels qu'ils sont fixés par contrat. Or il semble bien que c'est l'idée de contrat qui a été adoptée. Si l'on examine le « Statut du Personnel du Secrétariat » de 1922, (modifié en 1930), on y trouve en effet, (art. 13) les dispositions suivantes :

« Les fonctionnaires engagés reçoivent une lettre de nomination portant la signature du Secrétariat Général...

L'accusé de réception de cette lettre constitue le « *contrat d'engagement* ».

« Dans la lettre d'acceptation, le fonctionnaire engagé devra déclarer qu'il a pris connaissance du statut du personnel et qu'il en accepte les conditions ».

Des dispositions analogues figurent dans l'art 16 du Statut du Personnel du B. I. T. Et enfin l'article final du Statut du Personnel du Secrétariat dispose que celui-ci remplace le statut antérieurement en vigueur, mais en ajoutant que les « contrats en vigueur subsisteront, si *d'un commun accord* il n'y a pas été substitué de nouveaux engagements ».

Ces textes affirment nettement le caractère contractuel de l'engagement d'un fonctionnaire soit du Secrétariat, soit du B. I. T. Il ne faut pas cependant exagérer la portée de cette notion contractuelle. La fonction publique est établie dans l'intérêt public, c'est là un principe de droit généralement reconnu ; par conséquent le cadre, le but et les compétences d'une fonction peuvent à tout moment être modifiés par l'autorité dont cette fonction relève. Et ce principe s'applique aussi incontestablement aux fonctionnaires internationaux.

Le rapport d'un Comité de juristes de 1922, relatif à une affaire assez connue dans les milieux genevois, l'affaire dit

F. M. d'après les initiales de l'intéressé, confirme expressément ce point de vue.

La situation contractuelle des fonctionnaires de la S. D. N. ne peut être admise qu'en ce qui concerne leurs intérêts pécuniaires (c'est d'ailleurs le seul côté du problème qui nous intéresse directement) ; à tous les autres points de vue le fonctionnaire international est lui aussi dans une situation légale ou réglementaire.

Et même pour les droits pécuniaires des fonctionnaires, une tendance s'est manifestée dans le sein de la S. D. N. à les soumettre eux aussi au régime statutaire. Cette tendance s'appuie sur la notion de l'omnipotence budgétaire de l'Assemblée et sur la notion de la primauté du droit public. On la trouve dans le rapport du Comité de Juristes relatif à l'affaire F. M. dont on a déjà parlé.

Le problème devint aigu en 1932, à l'occasion d'un projet de réduction des traitements : on s'est demandé si l'Assemblée pouvait opérer une réduction de ce genre par voie unilatérale.

Un Comité de juristes, où figuraient M. le Professeur Basdevant, Sir William Markin, M. Andersen, M. Max Huber et M. Petrozo, fut chargé de résoudre la question.

Le Comité, dans son rapport du 8 octobre 1932, commence par délimiter exactement le problème. Il en exclut en premier lieu les employés non fonctionnaires : huissiers, sténographes, interprètes, etc...

En second lieu, et ceci est plus important, les fonctionnaires nommés postérieurement à 1931 ; en effet, depuis 1931, une clause expresse a été insérée dans les lettres d'engagement, qui subordonne le contrat à toute décision que l'Assemblée jugerait devoir prendre. Il est évident que l'Assemblée peut réduire les traitements de ces fonction-

naires. On peut dire que depuis 1931, les fonctionnaires de la S. D. N. se trouvent placés, en vertu de leur contrat même, dans une situation purement statutaire, très voisine de celle du fonctionnaire français, par exemple.

Le problème se limite par conséquent aux fonctionnaires engagés antérieurement à 1931.

A leur égard, le rapport constate que la S. D. N. a choisi le procédé d'un accord individuel, fixant le traitement sur les bases posées dans le Statut du Personnel. Il s'agit donc bien d'un contrat, entre la S. D. N. et son fonctionnaire. Et cette solution se trouve confirmée par les dispositions du Statut du Personnel (art. final notamment), la pratique de la 4^e Commission et la jurisprudence du Tribunal administratif.

Il en résulte que le fonctionnaire a, en matière de traitements et d'augmentation de traitements, des droits auxquels il ne peut être porté atteinte sans son consentement, précisément parce que ces droits sont de nature contractuelle.

L'Assemblée n'est pas un Parlement, elle n'a qu'un pouvoir budgétaire et non pas un pouvoir législatif ; elle ne peut donc porter atteinte, comme le pourrait un Parlement, à des droits acquis. En nommant un fonctionnaire, le Secrétaire Général a pris un engagement au nom de la Société ; l'Assemblée ne peut pas user de son pouvoir budgétaire pour rompre les engagements pris par le Secrétaire d'une manière régulière. Pour qu'un tel pouvoir appartienne à l'Assemblée, il faudrait un texte, et un texte n'existe pas ici.

Le rapport conclut en estimant que l'Assemblée n'a pas le droit de réduire les traitements des fonctionnaires de la S. D. N. Et la même solution a été adoptée pour les fonc-

tionnaires du Bureau International du Travail, et du Greffe de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Ce rapport a été adopté par la 4^e Commission.

Le Secrétaire Général de la S. D. N., les Juges de la Cour, et le Directeur du B. I. T. sont dans une situation à part. En ce qui les concerne, on peut dire que l'élément objectif et statutaire l'emporte nettement. La fonction de Secrétaire général, par exemple, a été déterminée par le Pacte, et elle peut être modifiée suivant la procédure d'amendement au Pacte, sans que soit nécessaire le consentement du Secrétaire. Il en va de même pour les Juges de la Cour et le Directeur du B. I. T.

Néanmoins, la 4^e Commission, lors de la Quatrième Assemblée a admis que le consentement du Secrétaire Général et du Directeur du B. I. T. était nécessaire pour modifier leur traitement ; nous trouvons dans cette opinion, un reflet de la notion contractuelle, qui subsiste ainsi même pour les fonctionnaires de cette catégorie.

Il résulte de ce bref examen du statut des fonctionnaires que l'omnipotence budgétaire de l'Assemblée est tempérée non seulement par les limitations constitutionnelles précédemment étudiées, mais aussi par des limitations contractuelles. Tous les droits que possèdent des tiers, droits nés des contrats régulièrement passés avec le Secrétariat ou des décisions du Tribunal administratif, lui sont opposables. Et à ce titre, l'Assemblée est juridiquement obligée de les respecter dans ses prévisions de crédits.

CHAPITRE III

Exécution du budget.

A la différence de son adoption, l'exécution du budget est confiée aux autorités compétentes des diverses organisations de la S. D. N.

Le Secrétariat général, la Cour Permanente et l'O. I. T. assurent respectivement l'emploi des crédits des première, deuxième et troisième parties du Budget général arrêté par l'Assemblée.

Cependant certains crédits sont soustraits à ce régime commun et affectés par des résolutions de l'Assemblée à des fonds spéciaux, gérés de façon autonome : tels sont les dépenses afférentes aux retraites du personnel, en vertu d'une résolution du 3.10.1938.

Il y a lieu d'examiner successivement ces deux modalités de l'emploi des crédits.

SECTION I. — ENGAGEMENT ET PAIEMENT DES DÉPENSES.

§ 1. — *Dépenses du Secrétariat, de l'O. I. T. et de la C. P. J. I.*

Dans chaque organisation l'exécution du budget est placée sous la responsabilité du fonctionnaire compétent ou de l'autorité compétente. Mais ceux-ci peuvent déléguer l'engagement et le paiement des dépenses à des fonctionnaires spécialement désignés (1), en précisant à leur intention les directives du règlement financier de la S. D. N.

(1) Instructions pour le Greffe : « Art. 38. — Le greffier a seul qualité pour engager des dépenses au nom de la Cour. Il est laissé juge des cas où il doit obtenir au préalable l'autorisation du Président ».

Celui-ci fixe les effets du vote du budget par l'Assemblée à l'égard des organisations de la Société dans son art. 24 :

« L'adoption du budget par l'Assemblée comporte pour les fonctionnaires ou autorités compétentes l'autorisation d'engager des dépenses durant l'exercice pour lequel est voté le budget, aux fins prévues par le budget, dans les limites et jusqu'à concurrence des crédits votés ».

L'engagement des dépenses doit avoir lieu dans l'année de l'exercice budgétaire. Tout crédit non utilisé à la fin de l'exercice tombe en annulation à l'exception des crédits destinés à la construction de nouveaux bâtiments et de ceux qui vont à des fonds spéciaux pour lesquels l'Assemblée a pris des mesures spéciales.

Les paiements sont autorisés jusqu'à la fin de l'année suivante. A condition d'être effectués à cette date, ils peuvent être imputés aux comptes de l'exercice pour lequel les crédits ont été accordés.

Passé ce délai, les fonds destinés aux paiements sont prélevés sur une provision pour « Dettes non soldées » inscrite à chaque partie des budgets annuels et jusqu'à concurrence du montant de celle-ci.

Après épuisement, un vote de l'Assemblée serait nécessaire pour pouvoir effectuer le paiement.

Le règlement financier, dont les mesures ont été reproduites dans les instructions pour le Greffe, votées par la Cour Permanente, organise le contrôle des dépenses engagées.

Pour chacun des articles du budget doit être établi un relevé des paiements effectués et des engagements de crédits qui y correspondent, afin que le solde disponible soit constamment apparent.

Il ressort de la comparaison des engagements et des cré-

dits primitivement alloués, sous réserve des virements de crédits.

Seuls sont autorisés les virements d'un article à un autre, à l'intérieur d'un même chapitre. Ils sont prescrits par une décision spéciale de l'autorité compétente et soumis à l'Assemblée.

Les dépassements de crédits et les virements qui ne seraient pas approuvés par l'Assemblée, font l'objet de décisions de celle-ci, indiquant les redressements à opérer et au besoin les sanctions disciplinaires applicables aux fonctionnaires responsables.

Des crédits de dépenses imprévues sont laissés à la disposition des autorités compétentes et parmi ceux-ci un crédit de 500.000 fr. permettant au Conseil d'agir en cas de nécessité.

§ 2. — *Fonds spéciaux.*

L'administration de certaines parties du patrimoine de la Société des Nations est soustraite aux administrateurs normaux de celui-ci, qui sont les fonctionnaires compétents, pour être confié à des Comités spécialement désignés par l'Assemblée, qui en assurent la gestion selon les règles que l'Assemblée leur prescrit et sous son contrôle permanent.

L'unité du budget n'est pas atteinte par l'existence de ces fonds spéciaux, car leurs recettes et leurs dépenses sont incorporées aux prévisions budgétaires. La seule différence porte sur l'autorité compétente en ce qui concerne leur gestion.

Fonds de dotation de la bibliothèque. — Le don fait par M. John Rockefeller, en faveur de la Bibliothèque de la Société des Nations, est géré sous le nom de « Fonds de do-

nation de la Bibliothèque » par le Secrétaire Général et un Comité de trois membres nommés par l'Assemblée.

Ceux-ci ont la responsabilité des placements réalisés avec le capital. Celui-ci est administré isolément de tous autres fonds de la S. D. N.

Tout profit résultant de la plus-value des placements vient s'ajouter au capital du fonds et toute perte résultant d'une moins-value est supportée par le capital. La résolution de l'Assemblée prévoit que :

a) « Les prévisions budgétaires soumises annuellement à l'Assemblée contiendront d'une manière suffisamment détaillée toutes les dépenses auxquelles on se propose de faire face par prélèvements sur le revenu du fonds pendant l'exercice en question et elles indiqueront d'autre part comme recette accessoire, prélevée sur ledit revenu, une somme équivalente au montant total des dépenses envisagées ;

b) Les dépenses que le budget provisoire autorisera à effectuer par prélèvements sur le revenu du fonds, seront votées par l'Assemblée dans le cadre du budget, et la recette accessoire, dont le prélèvement sera effectué sur ledit revenu devra être équivalente au montant des dépenses ainsi autorisées.

L'ensemble des revenus accumulés du fonds, c'est-à-dire le revenu annuel plus le revenu non dépensé reporté des exercices précédents, sera disponible chaque année pour le règlement des dépenses relatives à la Bibliothèque et autorisées dans le Budget voté par l'Assemblée ».

Caisse des Pensions. — Les origines de la Caisse des Pensions du personnel manifestent les rapports qu'entretient le droit financier International avec le droit financier particulier.

Un premier projet fut soumis à la Commission de Contrôle le 8 mai 1923.

Il prévoyait la gestion de la Caisse par des fiduciaires. Communiqué au B. I. T. et au Secrétariat général, il fut critiqué dans un memorandum en date du 12.7.1923 et la Commission de Contrôle dut l'écarter, car un tel système présupposait l'établissement de cette caisse en pays anglo-saxon. Il s'opposait à la législation suisse où la gestion par fiduciaire est inconnue.

La résolution fondant la Caisse des Pensions actuelle, qui remplace la Caisse de Prévoyance primitivement créée, a été adoptée par l'Assemblée, le 3.10.1930, et promulguée à dater du 1^{er} janvier 1931.

La Caisse est la propriété de la Société des Nations mais elle constitue un fonds spécial géré indépendamment du reste de l'actif de la Société.

Son administration est confiée à un Conseil d'Administration comprenant trois membres élus par l'Assemblée, un représentant du Secrétaire général, un représentant du B. I. T. et deux membres élus par les fonctionnaires. Elle prend de plus l'avis de trois conseillers.

L'affiliation à la Caisse, facultative pour les fonctionnaires de la haute direction, est obligatoire pour les autres. Elle donne droit à des Pensions de retraite à partir de 60 ans d'âge et de 28 ans de service, se montant à la moitié du traitement moyen des trois dernières années ;

à des pensions d'invalidité ;

à une pension au profit du conjoint survivant et des orphelins.

L'art 13 de la résolution dispose que :

« La S. D. N. garantit le paiement de toutes sommes qui viendraient à être dues du chef des pensions ou des presta-

tions à payer en capital, du fait du présent règlement ».

La Caisse des Pensions a recueilli l'actif de la Caisse de Prévoyance, elle est alimentée par une contribution tripartite : 1° chaque affilié payant 6,50 % ou 5 % de son traitement selon qu'il appartient à la première ou à la deuxième Division, la S. D. N. versant 2° une participation normale primitivement fixée à 9 % des traitements, soumis à la retenue, et 3° une participation spéciale pour l'amortissement en trente ans du déficit venu de l'application du régime aux fonctionnaires déjà en exercice.

SECTION II. — RECETTES.

Le règlement financier prescrivait de porter en déduction de chaque partie du budget les recettes accessoires perçues par les organisations de la Société, le mode de calcul de ces recettes a été examiné au Chapitre I : Préparation du Budget.

Quant à la nature juridique des recettes accessoires, elle diffère de celle des recettes normales de la S. D. N. qui proviennent de la répartition entre les Etats-Membres du passif budgétaire.

Ces recettes accessoires sont issues : 1° de ventes de publications ; d'intérêts bancaires ou de donations ; 2° principalement des contributions d'Etats non membres de la S. D. N. qui participent cependant aux travaux d'une organisation particulière.

C'est à ce titre que depuis 1923 le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique contribue financièrement aux dépenses extraordinaires occasionnées par les Conférences et les Commissions où il délègue des observateurs. C'est à ce titre également qu'il supporte une part des frais de l'O. I. T., où il est entré depuis 1934 et que le Brésil et le Japon,

qui se sont retirés de la Société des Nations, continuent à participer techniquement et financièrement aux travaux de l'Organisation Internationale du Travail.

Bien que la contribution des Etats non membres de la S. D. N. soit en principe exactement égale à celles qu'ils eussent versé à ces organisations, s'ils avaient été membres de la Société, le fait qu'ils ne la votent pas au sein de l'Assemblée en change la nature.

Au lieu d'une contribution versée par un Etat membre pour assurer le fonctionnement de l'Institution Internationale elle a une origine contractuelle et représente le prix d'un service social utilisé.

Pour cette raison ces recettes accessoires sont soumises à un régime distinct.

Elles sont portées en déduction de la partie correspondante du budget, et considérées comme intéressant seule l'organisation qui les perçoit.

Le Règlement financier charge de leur recouvrement le fonctionnaire compétent de l'organisation bénéficiaire : n'ayant pas leur base juridique dans le pacte social, la Trésorerie centrale de la S. D. N. se désintéresse de leur perception.

Cependant, du fait de la répétition des cas qui leur donnent naissance et de l'importance des sommes qu'atteignent les contributions séparées, la doctrine de la S. D. N. évolue à leur égard et une modification du Règlement financier est à l'étude tendant à leur appliquer le régime des contributions normales.

Quoiqu'il en soit les contributions normales des Etats doivent être examinées à deux titres : Répartition du passif budgétaire et recouvrement des fonds.

Répartition du passif. — Le texte primitif de l'article 6 du Pacte alinéa 5 prescrivait que :

« les dépenses du Secrétariat sont supportées par les membres de la Société, dans la proportion établie pour le Bureau International de l'U. P. U. ». Ce système qui avait permis de remettre à plus tard des débats assez délicats, avait de sérieux inconvénients qui furent signalés dès 1920 par M. Quinonès de Leon dans un rapport sur le statut financier de la S. D. N.

En effet, sans critiquer la valeur du Barème de l'U. P. U. dans son application à l'U. P. U on pouvait remarquer :

1° Que l'application à la S. D. N. était faussée une première fois du fait qu'un grand nombre d'Etats de la liste de l'U. P. U. n'étaient pas membres de la S. D. N.

2° Que, en second lieu, cette liste datant du Congrès postal de Madrid du 26 mai 1906 la superficie de plusieurs Etats avait été considérablement modifiée.

3° Enfin que si pour un budget de 125.000 fr. on pouvait assimiler dans une même classe des Etats diversement riches, l'inégalité de traitement devenait très sensible pour un budget dépassant 18 millions.

Le délégué du Canada Sir George Foster, fit un rapport dans ce sens à la 1^{re} Assemblée, à la suite duquel un Comité de 5 membres, dont le délégué suisse à l'U. P. U., fut désigné par le Conseil pour recueillir des renseignements précis et récents sur la superficie, la population, le commerce, les finances publiques des différents Etats et proposer un système de répartition équitable, d'accord avec la direction de l'U. P. U.

L'espoir de voir le Directeur de l'U. P. U. modifier son barème ayant été abandonné en 1921, il devenait nécessaire d'amender le texte du Pacte.

L'Assemblée vota une annexe III au Pacte où les pays rangés par ordre alphabétique sont affectés d'un coefficient représentant le nombre d'unités qu'ils doivent supporter dans la répartition du passif.

Ce barème provisoire, révisé en 1922 fut notifié et promulgué en 1924. L'Assemblée de 1925 approuva un barème pour 1926, 1927 et 1928. Une Commission de Répartition des dépenses, nommée par le Conseil est chargée de préparer la révision périodique du Barème.

La base de la répartition devrait être une base scientifique tirée des dépenses normales des budgets, les résultats étant contrôlés par des données économiques, production, commerce, etc... des Etats.

La Commission de répartition a cherché d'abord à déterminer la *Capacité de paiement* des divers Etats par l'examen des budgets et des statistiques relatives à la situation économique.

« Elle attendait beaucoup, dit son Président à la Commission des Finances le 21 septembre 1934, des chiffres budgétaires qui, étant officiels, sont incontestables et qui permettent d'autre part de saisir les phénomènes à la date la plus rapprochée possible.

Malheureusement en cette période de crise, ou tout est mouvant, les budgets des Etats ne se modèlent pas tous avec la même rapidité sur les phénomènes économiques. Tel Etat a la possibilité, étant donné sa forme, de prendre immédiatement les mesures qu'appelle la situation économique et financière et donne à son budget une physionomie qui d'année en année reflète exactement cette situation. Tel autre, soit parce qu'il est plus riche, soit pour des raisons qui tiennent aux dispositions de son parlement, ne suit les événements, dans son budget qu'avec un retard de deux,

trois ou même quatre ans. Il n'y a donc rien à tirer de la comparaison des budgets afférents à une même année et, si même cette comparaison était possible, on se heurterait encore à cet obstacle insurmontable qui résulte de la fluctuation des monnaies, fluctuation telle qu'il est impossible de trouver, pour un moment déterminé, une commune mesure pour les dépenses des divers Etats ».

Quant aux statistiques économiques, elles ne sont pas suffisamment complètes ni déterminantes. La section de statistique du Secrétariat avait bien établi des coefficients de pondération permettant de donner à chaque élément la valeur qu'on croyait devoir lui être attribuée, mais la Commission de Répartition a été frappée par ce fait qu'il ne serait pas facile d'expliquer et de justifier devant la 4^e Commission ces coefficients.

Par ailleurs certains éléments même ne pouvaient être approchés que par une méthode indirecte : c'est ainsi que pour calculer la modification dans le revenu national résultant des paiements à l'étranger, par exemple du service des dettes, ou des paiements à l'étranger résultant des placements de capitaux, le Secrétariat proposait de s'appuyer sur les chiffres de la balance du commerce extérieur de chacun d'eux, mais pour trouver une base solide, il faudrait pouvoir établir une discrimination entre les éléments particuliers de la balance des comptes, que les éléments à la disposition de la Commission ne permettait pas de faire.

Etant donné la discordance entre les éléments de base et l'instabilité de ceux-ci qu'a entraînée la crise économique, la Commission a renoncé en 1932 et 1934 à proposer un nouveau barème. Un critère politique a été proposé par le délégué du Royaume-Uni, en remplacement du critérium scientifique jusqu'ici employé. Il tendrait à imposer une

contribution égale à tous les membres du Conseil (105 unités) et à réduire corrélativement la contribution des membres de l'Assemblée. N'ayant pas été adopté, le barème de 1925 demeure en vigueur, retouché partiellement en raison des modifications à la composition de la S. D. N.

En fixant le montant des contributions de l'U. R. S. S. et de l'Afghanistan pour 1935, l'Assemblée de 1934 a décidé que la Commission de répartition des dépenses utiliserait vingt des unités payées par les nouveaux membres pour l'année 1935 à réduire la contribution de certains autres membres. La Commission a par la suite réduit quelques contributions :

Du Chili de 14 à 9 unités, de la Colombie de 6 à 5, du Cuba de 9 à 6, de l'Inde de 56 à 55, du Mexique de 14 à 13, de la Roumanie de 22 à 20, du Siam de 9 à 6, d'Uruguay de 7 à 5, de la Yougoslavie de 20 à 18. Le Barème de répartition actuel, en conséquence se présente comme suit :

	Date de l'entrée	Superficie Km ² (milliers)	Population millions fin de 1932	Unité de la contribution	Contribution annuelle 1935 Fr. or
1. Afghanistan	1934	750	6.0	1	30.294.65
2. Afrique du Sud.	1920	1.222	8.3	15	454.519.55
3. Albanie	1920	28	1.0	1	30.294.65
4. Allemagne	1926	469	65.1	63,41643	1.921.177.75
5. Argentine	1920	2.793	11.8	29	878.544.50
6. Australie.	1920	7.794	6.6	27	817.955.20
7. Autriche	1920	84	6.7	8	242.357.10
8. Belgique	1920	30	8.2	18	545.303.45
9. Bolivie.	1920	1.333	3.0	4	121.178.55
10. Royaume-Uni	1920	244	46.4	105	3.180.936.95
11. Bulgarie	1920	103	6	5	151.473.20
12. Canada.	1920	9.542	10.6	35	1.060.312.30
13. Chili	1920	742	4.4	9	272.651.75
14. Chine.	1920	11.103	450.0	46	1.393.553.35
15. Colombie.	1920	1.150	8.8	5	151.473.20
16. Cuba.	1920	114	4.0	6	181.767.80
17. Danemark	1920	43	3.6	12	363.535.65
18. Rép. Dominicaine	1923	50	1.3	1	30.294.65
19. Equateur.	1920	307	2.0		
20. Espagne	1920	503	24.0	40	1.211.785.50

	Date de l'entrée	Superficie Km ² (milliers)	Population millions fin de 1932	Unité de la contribution	Contribution annuelle 1935 Fr. or
21. Estonie	1921	48	1.1	3	90.883.90
22. Ethiopie	1923	900	5.5	2	60.580.30
23. Finlande	1920	388	43.5	10	302.946.35
24. France	1920	551	41.8	79	2.393.276.35
25. Grèce	1920	130	6.5	7	212.062.45
26. Guatemala	1920	110	2.2	1	30.294.65
27. Haïti	1920	26	2.6	1	30.294.65
28. Honduras	1920	120	0.9	1	30.294.65
29. Hongrie	1922	93	8.8	8	242.357.10
30. Inde	1920	4.675	359.4	55	1.666.205.05
31. Irak	1922	302	3.3	3	90.883.90
32. Irlande (Etat libre) .	1923	69	3.0	10	302.946.35
33. Italie	1920	310	41.8	60	1.817.678.25
34. Japon	1920	382	66.5	13,97260	423.294.85
35. Lettonie	1921	66	1.9	3	90.883.90
36. Liberia	1920	120	2.5	1	30.294.65
37. Lithuanie	1921	56	2.4	4	121.178.55
38. Luxembourg	1920	3	0.3	1	30.294.65
39. Mexique	1931	1.969	17.3	13	303.830.30
40. Nicaragua	1920	128	0.8	1	30.294.65
41. Norvège	1920	323	2.8	9	272.651.75
42. Nouvelle Zélande . .	1920	268	1.5	10	302.946.35
43. Panama	1920	84	0.5	1	30.294.65
44. Paraguay	1920	458	0.9	1	30.294.65
45. Pays-Bas	1920	34	8.2	23	696.776.65
46. Pérou	1920	1.249	6.6	5	151.473.20
47. Perse	1920	1.626	9.0	9	272.651.75
48. Pologne	1920	388	32.6	32	969.428.40
49. Portugal	1920	92	7.0	6	181.767.80
50. Roumanie	1920	295	18.5	20	605.892.75
51. Salvador	1920	34	1.5	1	30.294.65
52. Siam	1920	518.05	12.4	6	181.767.80
53. U. R. S. S.	1934	21.176	165.7	79	2.393.276.33
54. Suède	1920	449	6.2	18	545.303.45
55. Suisse	1920	41	4.1	17	515.008.85
56. Tchécoslovaquie . .	1920	140	14.9	29	878.544.50
57. Turquie	1932	763	14.9	10	302.946.35
58. Uruguay	1920	187	2.0	5	151.473.20
59. Venezuela	1920	912	3.3	5	151.473.20
60. Yougoslavie	1920	249	14.3	18	545.303.45

CHAPITRE IV

Le recouvrement des fonds et la trésorerie.

SECTION I. — LE RECOUVREMENT DES FONDS.

Dès le vote du budget par l'Assemblée et la répartition du passif entre les membres de la Société, le Secrétaire général communique les documents qui s'y rapportent aux membres de la Société en les invitant à effectuer le versement de leur contribution aussi rapidement que possible après le commencement de l'exercice financier pour lequel elle est due.

Le versement peut être fait soit globalement, soit par fractions, il a lieu en espèce, par virement ou par traite bancaire ou remise de titres.

En cas de retard l'article 21 du règlement financier prévoit plusieurs réclamations du Secrétaire général dont les résultats seront transmis au Conseil et à l'Assemblée.

Mais ces réclamations ne sont pas un moyen de coercition bien efficace.

Et devant le nombre toujours plus grand de mauvais payeurs, on a été amené à envisager la mise en action de moyens plus énergiques.

On peut se dire que chaque année, depuis 1921, la question a été posée. On se demanda, dès l'origine, si l'Etat qui ne payait pas, s'exposait à la sanction d'exclusion prévue par l'art. 16, alinéa final ; on ne peut guère nier qu'il y

eût là « violation d'un des engagements résultant du Pacte », et que par suite la sanction fut applicable.

Mais elle devait aussi paraître d'une extrême sévérité et d'un emploi dangereux de la part d'une institution qui vise à l'universalité. Le rapport de M. Titulesco de 1927, se rallie à ce point de vue.

« J'estime, dit-il, que l'obligation de payer les contributions est sanctionnée par l'article 16 du pacte. En effet l'exécution de l'obligation d'assistance prévue par le pacte ne pourrait être assurée si, en raison du défaut de paiement, l'institution grâce à laquelle l'obligation d'assistance se réalise, se trouvait placée dans une situation difficile au point de vue de l'exercice de ses fonctions. Mais d'autre part l'obligation de paiement n'est pas de celles qui pourraient entraîner l'exclusion d'un membre automatiquement par le seul fait de son inexécution.

Il faut que le défaut de paiement soit accompagné de circonstances de fait caractéristiques qui démontrent l'intention de manquer aux obligations issues du pacte ».

L'argumentation du Délégué de la Roumanie se fonde en effet sur le fait que le texte envisagé : « peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultants du Pacte » est le dernier alinéa de l'article 16 consacré entièrement à la sécurité collective par les sanctions et l'assistance mutuelle.

Cette solution s'apparente à celle qui a été donnée au chapitre I^{er} touchant au droit de la C. P. J. I. de fixer librement les frais de procédure des Etats non membres qui utilisent ses services : il est impossible d'admettre qu'une raison financière puisse avoir un effet « automatique » dans un débat sur une question touchant à la Paix ou à la Justice Internationale.

On devait chercher des sanctions plus douces : c'est ainsi que l'on songea à imposer des intérêts moratoires aux Etats coupables.

Mais contre qui invoque plus ou moins explicitement ses embarras financiers, contre qui persiste à ne pas payer, une telle sanction ne fait qu'aggraver le mal.

On songea aussi à tenir les retardataires à l'écart des fonctions honorifiques, ou même de leur supprimer leur droit de vote. Mais ces mesures heurtent de front la susceptibilité des Puissances, et il a toujours paru préférable de les éviter.

Il faut avouer que les conséquences de ce point de vue ont paru plus souvent empirer la situation financière qu'elles n'ont pu améliorer la situation politique.

En 1930 sur 54 Etats-Membres, il n'y avait que 3 Etats en retard d'une façon grave, le pourcentage des contributions payées au 30 septembre était de 93,35 %.

Une résolution fut prise, pour autoriser le Secrétaire général à accepter le règlement des arriérés de la Chine par annuités égales réparties sur une période de 20 années. Depuis lors les arriérés se sont notablement accrus.

En 1931, 15 Etats n'avaient pas soldé leur contribution à l'époque de l'Assemblée.

La publication des noms des Etats retardataires a été décidée, mais la solution a été recherchée principalement dans la négociation.

Un Comité a été nommé par l'Assemblée de 1934 avec pleins pouvoirs pour négocier et conclure avec les Etats un règlement équitable de leur dette pour contributions arriérées, afférentes aux exercices antérieurs à la fin de l'année 1932. L'Assemblée s'est réservée de ratifier les accords à intervenir : voici les résultats de ces négociations :

Contributions arriérées.

Pourcentage des Contributions payées en :	Contribution année en cours	Total des Contributions dues
Août 1930	64.4 %	68.08 %
— 1931	57.6 %	61.80 %
— 1932	43.3 %	48.09 %
— 1933	43.76 %	48.77 %
— 1934	44.74 %	65.73 %
— 1935	62.22 %	77.51 %

Ces résultats ne sont pas très satisfaisants. Déjà le fait que la S. D. N. ait été obligée d'engager des négociations, parfois laborieuses, pour recouvrir une partie seulement des sommes qui lui sont dues, dénote un état de choses assez inquiétant ; et la situation tend à s'aggraver encore. Car il semble exister une corrélation entre la situation politique de la S. D. N. et l'empressement que mettent certains Etats à s'acquitter de leurs obligations.

Le jour où la Société cesserait d'être paralysée par l'absence de quatre grandes Puissances sur sept, le rythme des recouvrements se modifierait probablement aussi.

Chaque membre aurait un intérêt plus évident à rester dans l'institution, et la perspective seule d'une exclusion suffirait pour lui inculquer une conception plus juste de ses devoirs. Malheureusement cette éventualité ne semble pas devoir se réaliser de sitôt.

SECTION II. — LA TRÉSORERIE.

Les besoins de la Trésorerie sont normalement assurés par un compte d'avance constitué par des versements faits par les membres de la Société, en plus du montant de leur contribution.

L'Assemblée décide le montant des avances annuelles, de

même qu'elle peut libérer tout ou partie des sommes constituant le compte et en ordonner le reversement aux Etats, dans la proportion où ils ont contribué.

Les membres qui se retirent de la Société ont droit au remboursement de leur part, sauf décision contraire de l'Assemblée.

Le compte d'avance fait l'objet d'une comptabilité spéciale et sa situation constitue la 4^e partie du budget. Le Secrétaire général en est l'administrateur et doit assumer le placement des capitaux disponibles.

La première fonction du compte d'avance est de constituer le fonds de roulement nécessaire au financement sans à-coup des services publics internationaux de la Société. Ce financement se fait graduellement par trois moyens :

1^o Au reçu des contributions des Etats, le Secrétaire général met à la disposition des diverses organisations leurs parts respectives, calculées proportionnellement à leur quote-part du budget général ; 2^o Dans la mesure où les besoins d'une organisation dépassent sa part dans les contributions recouvrées, le compte d'avance est destiné à assurer les besoins de sa Trésorerie.

Une organisation ne peut faire appel en principe au compte d'avance qu'en proportion de la quote-part qu'elle perçoit des contributions totales.

Cependant des dérogations sont possibles à cette règle avec l'accord des organisations intéressées.

Enfin 3^o si le compte d'avance est insuffisant, le Secrétaire général peut contracter des emprunts dans les limites du budget, avec l'approbation du Conseil ou de son Président.

« L'intérêt des emprunts sera à la charge des diverses organisations dans la proportion où elles en auront bénéficié, mais si une organisation quelconque a reçu plus que

sa quote-part du compte d'avance, il lui sera imputé un intérêt à partir de la date où l'emprunt aura été contracté, sur l'excédent perçu par elle, comme si cet excédent représentait une somme provenant de l'emprunt; une fraction équivalente de l'emprunt sera d'autre part mise sans intérêt à la disposition des organisations dont les quote-parts du fonds de réserve auraient été diminuées ».

Les organisations de la Société possèdent un droit de priorité dans le recours au compte d'avances.

Mais en outre celui-ci a pour fonction accessoire d'assumer d'autres branches de la Trésorerie de la Société des Nations, en particulier de supporter des avances recouvrables autorisées par le Conseil et destinée à financer certains travaux de la Société particulièrement la construction de nouveaux bâtiments, en permettant de faire face à des découverts provisoires venant d'un décalage entre les dépenses et les recettes dont certaines, tirées de la vente d'anciens locaux, seront perçues avec retard.

Le total du Budget de chaque organisation constitue le maximum des avances qu'elle puisse recevoir, de même que le total du budget général constitue le plafond que ne sauraient dépasser les emprunts contractés par la Société.

La Société des Nations possède une Trésorerie élastique où les ressources des diverses organisations sont mises en collaboration, sans pour cela être sacrifiées les unes aux autres.

Cependant depuis 1933, le retard des contributions a menacé de gêner le financement des diverses activités sociales et de mettre celles-ci en péril. Le réflexe naturel de la Société des Nations a été de réduire ses dépenses au minimum, sans toutefois modifier les prévisions et il en est ré-

sulté une marge grandissante entre les prévisions et les emplois de crédits.

La Trésorerie en a été allégée d'autant et certains délégués, tels M. de Madariaga y ont vu un remède aux difficultés financières, demandant qu'une marge soit normalement instituée dans le budget entre les besoins réels et les prévisions (1).

Parlant des déficits de la Trésorerie, il remarque :

« Dans ces conditions, il semble que l'on doive rectifier un peu la politique suivie jusqu'ici en matière financière. Jusqu'à présent, cette politique a consisté à réduire au minimum possible le budget de la Société et à considérer que la responsabilité de chaque Etat s'arrêtait strictement au nombre de parties aliquotes qui lui était imposé par la Commission de répartition des dépenses.

Ce système ne fonctionne plus ; ce double principe, quelque justifié qu'il fut, quelque clair qu'il put être, a abouti à des difficultés de Trésorerie. On se trouve en conséquence devant un dilemme : veut-on continuer dans cette voie qui a conduit contre ce mur de pierre que constituent les difficultés de Trésorerie, sachant comme le disait Lord Balfour jadis et comme le répète aujourd'hui le Président de la Commission de Contrôle que c'est là que pourrait s'effondrer l'effort de la Société ? Pour sa part M. de Madariaga est persuadé que personne ne le dénie : il faut donc modifier la politique financière de la Société et faire deux choses :

1° Ne plus éplucher les budgets comme on l'a fait jusqu'ici de façon que l'on dispose d'une marge ; 2° prévoir dans le budget une marge pour éviter les difficultés de Trésorerie ».

(1) Le budget de 1932 laissa un excédent de 1,275,000 fr. alors que 32 % seulement des recettes y afférentes avaient été perçues.

Ces deux propositions ont été vivement combattues aux Assemblées de 1933 et 1934 par les délégués du Royaume-Uni. Ceux-ci ont étendu leurs critiques à la pratique budgétaire même de la Société.

Remarquant que pour la période de 1926-1934 les prévisions budgétaires se sont élevées à

257.595.751 fr. or

et les dépenses effectives à

223.713.357 fr. or

faisant ainsi ressortir un excédent de 33.882.394 fr. or soit plus de 3.764.710 fr. or par an, ils ont vu là une surélévation systématique des demandes de crédit, consistant à insérer des prévisions pour des dépenses qui en toute probabilité ne seraient jamais effectuées et à inscrire parmi les recettes prévues des contributions qui de toute évidence ne seraient jamais perçues, afin d'assurer l'équilibre de la Trésorerie.

Le secrétaire général a constamment défendu la thèse de la diminution réelle des dépenses. Cette politique a été qualifiée : d'*over budgeting*.

Les Etats sont naturellement ennemis de la politique d'*over budgeting*, car elle a pour conséquence non seulement de faire avancer par les Etats qui paient leur part, le montant des contributions arriérées, mais encore de leur faire supporter définitivement la charge de celles-ci, dans la mesure où elles restent définitivement impayées ou font l'objet d'arrangement comportant des réductions. Ils ne se rallient généralement pas à la thèse de M. de Madariaga ; car ils ne veulent pas tous voir aussi loin que lui ;

« On dira que dans ces conditions, les pays qui paient assureront la marge pour les pays qui ne paient pas. Evi-

demment, mais il en est toujours ainsi dans la vie : ce sont toujours les plus responsables qui paient pour ceux qui le sont moins. Il est possible que dans dix, vingt ans ou dans dix, vingt siècles ce seront les pays qui ne paient pas maintenant qui paieront pour les pays qui paient actuellement ».

C'est dans la compression des dépenses budgétaires et l'organisation de procédures de recouvrement qu'a été cherchée la solution des difficultés de Trésorerie.

Un pas de plus a été fait en 1936 dans le but de réduire à son minimum la surélévation budgétaire.

La principale source de celle-ci étant l'inscription au budget de crédits correspondant à des objets dont la réalisation est possible, mais incertaine, la Commission de Contrôle a recherché une solution qui permit, tout en laissant au Secrétariat le moyen de dépenser complètement un crédit correspondant à une réalisation effective, de diminuer les sommes demandées pour les dépenses qui ne se présenteront pas en fait. Un compte de garantie a été créé à cet effet. Il est alimenté par prélèvements sur les excédents budgétaires, une dotation primitive de 700.000 francs ayant été constituée ainsi en 1935. Grâce à ce fonds, on a maintenu dans le budget toutes les catégories de crédits correspondant à des dépenses éventuelles, mais des réductions globales en rapport avec le niveau du fonds de garantie ont été apportées aux principaux chapitres.

La différence qui subsiste à la clôture de chaque exercice financier entre les recettes et les dépenses fait l'objet d'un report au budget de l'année suivant cet exercice. Elle vient ainsi, suivant les cas en déduction ou en augmentation des contributions des membres et de toute manière est supportée par eux.

SECTION III. — COMPTABILITÉ ET CONTRÔLE.

La Comptabilité de la Société des Nations est tenue par chacune des organisations et vérifiée par le Commissaire aux comptes et la Commission de Contrôle. Les comptes, accompagnés d'un rapport sont chaque année soumis à la sanction de l'Assemblée lors de sa session ordinaire. L'unité de comptes est le franc-or depuis 1920.

Les comptes annuels se composent d'un compte budgétaire comparatif des crédits ouverts et des dépenses engagées et, en second lieu, d'un bilan présentant l'actif et le passif de la Société des Nations au 31 décembre de l'année.

Les mouvements de la Trésorerie sont suivis au moyen d'une situation du compte d'avance, à laquelle est joint un état des avances recouvrables.

Des annexes complètent les renseignements ainsi réunis : elles indiquent les dépenses imprévues engagées par résolution spéciale des autorités compétentes, les virements autorisés par elles, les résolutions du Conseil relatives aux avances recouvrables et aux avances jugées irrecevables.

La procédure d'arrêté des comptes reproduit la procédure de préparation du budget.

Les documents sont centralisés par le Secrétaire général, puis communiqués par lui à la Commission de Contrôle avant le 1^{er} avril.

Parallèlement une procédure de vérification est assurée par le Commissaire aux comptes.

Celui-ci qui est choisi en dehors des services de l'une quelconque des organisations de la S. D. N. est nommé pour une durée de cinq ans par le Conseil sur présentation de la Commission. Il peut être assisté d'un Commissaire aux comptes adjoint.

Il reçoit chaque mois un relevé des recettes et des dé-

penses de chaque organisation pendant le mois précédent, trois fois dans l'année il opère des vérifications dont il rend compte à la Commission et peut à tout moment prendre connaissance des documents utiles à l'exercice de sa fonction.

Une vérification est faite chaque année après la clôture des comptes et doit être soumise à la Commission avant le 15 mai, accompagnée d'un rapport.

Le contrôle du Commissaire porte sur la conformité des recettes et dépenses aux budgets et aux règlements et celui-ci peut provoquer des explications écrites des fonctionnaires compétents.

L'art. 48 du Règlement financier stipule que le rapport annuel sur les comptes clos devra comprendre un exposé :

- a) des recettes de la Société au cours de l'année ;
- b) des sommes à recevoir jusqu'au 31 décembre ;
- c) des sommes restant à recouvrer ;
- d) des marchandises en magasin ;
- e) des sommes dues au 31 décembre ;
- f) de toutes autres rubriques que la Commission estime-rait nécessaires.

En possession des comptes du Secrétaire général et des rapports du Commissaire, le Rapporteur de la Commission est en mesure de soumettre à la Commission un projet de rapport général sur la comptabilité de chaque année. C'est ce rapport qui, approuvé par la Commission, puis soumis au Conseil est présenté par lui à l'Assemblée à l'appui des comptes.

Ce rapport permet à la Commission des Finances d'aborder l'examen des comptes, inversement le rapport tire des comptes l'illustration nécessaire pour juger de la valeur des critiques qu'il formule et des réformes qu'il préconise.

L'Assemblée se borne normalement à accorder son approbation aux comptes qui lui sont présentés.

SECTION IV. — CHANGE.

Depuis le 20 mai 1920 les budgets de la S. D. N. sont établis en francs-or.

Le franc-or adopté par la S. D. N. équivaut à 0.3225806 d'un gramme d'or au titre de 900.

Cependant les engagements de la S. D. N. dans les différents pays, de même que les versements des contributions de ses membres sont libellés en monnaies nationales. Le franc suisse sert pratiquement de base de conversion.

L'équivalence jusqu'au mois d'octobre 1936 du franc-or et du franc-suisse avait permis que les totaux indiqués en francs suisses dans les différents tableaux soient reportés sans changement dans les résumés de chapitre ou dans les articles établis en francs-or.

La dévaluation du franc-suisse a amené la Commission de contrôle à proposer que le total des francs-or mis à la charge des Etats-Membres soit fixé à un coefficient inférieur de 20 %, au total des dépenses arrêtées en francs-suisse à la parité ancienne. La somme correspondante à la différence entre ladite proportion de 20 % et les versements aux diverses organisations, c'est-à-dire entre la réduction de 20 % et la dévaluation effective du franc-suisse, sera versée à un fonds spécial qui servira à augmenter les articles du budget qui, en raison de la nouvelle situation, s'avéreraient insuffisamment dotés.

CHAPITRE V

Appréciation des Statuts financiers de la S. D. N.

Apprécier le statut financier de la S. D. N. revient à examiner principalement trois questions :

- Permet-il une gestion économique et bien contrôlée ?
- Est-il bien équilibré, c'est-à-dire tend-il à la correction automatique des difficultés qui pourraient l'affecter en un point ?
- Est-il souple et capable de s'adapter aux nécessités mouvantes de la vie internationale ?

I. L'économie est réalisée par un triple contrôle :

- Examen de la Commission de Contrôle ;
- Discussion de la Commission des Finances ;
- Vote des membres de l'Assemblée.

Un contact permanent est maintenu entre ces différents éléments et plus particulièrement entre la Commission de Contrôle et la Commission des Finances, tant par les rapports adressés de l'une à l'autre, que par la participation constante du Président de la Commission de Contrôle aux travaux de la 4^e Commission. Grâce à cette circulation, les modifications de crédits budgétaires sont sollicitées soit par les usagers de ces crédits, soit par les payeurs mais toujours effectués par des techniciens.

II. Par l'intermédiaire de la Trésorerie est maintenu une liaison étroite entre l'équilibre réel du budget, la répartition des dépenses et le maintien des dépenses de la S. D. N. au niveau des possibilités financières de ses membres.

Ce mécanisme a eu particulièrement l'occasion de jouer en ces dernières années.

Tout retard dans le paiement des contributions a en effet une double incidence : il freine l'exécution du budget et tend à faire ressortir aux yeux de la Commission de Contrôle les prévisions sur-évaluées. Il détecte ainsi l'over budgeting, source de gaspillage, et facilite la déflation. Il invite aussi à réviser le barème de répartition pour éviter que tel Etat ne se trouve surchargé, et si des défaillances nombreuses apparaissent, il conduit à la révision des dépenses de la Société.

III. Le système de la répartition du passif entre les Etats-Membres évite à la Société les difficultés financières que rencontre la Commission Européenne du Danube et que doit rencontrer toute institution dont les ressources ne sont pas subordonnées aux besoins.

La contraction ou l'expansion des ressources financières des membres de la S. D. N. se traduit aisément en réduction ou en accroissement des dépenses sociales par l'intermédiaire de la 4^e Commission de l'Assemblée.

Cependant, il faut noter que les conséquences possibles d'un refus du budget par un Etat, révèle un manque de souplesse très certain.

Il semble cependant que l'on doive conclure, d'une façon générale, en faveur du statut financier actuellement en vigueur. L'exagération des traitements, la splendeur des installations, le gaspillage qui ont été souvent reprochés à la S. D. N. et à ses Institutions ne viennent pas à proprement parler d'un vice de son statut financier, ils ne prouvent qu'une chose : la complaisance que manifestent les hommes qui participent à l'administration des services, quand il s'agit de fixer leur propre situation.

CONCLUSION

Il semble que les anciens auteurs de Droit International Administratif et en particulier F. de Martens et Reinsch aient eu, du développement des Services Publics internationaux, une vue trop optimiste parce que trop simple.

Pour eux l'Administration internationale était la forme supérieure de l'Administration et, partant, celle que progressivement le monde adopterait.

La lenteur de l'extension des services publics Internationaux et la précarité des résultats acquis, si elle n'a pas donné un démenti catégorique à ces vues, oblige cependant à des conclusions beaucoup plus réservées.

On peut même se demander si l'intervention des facteurs politiques n'est pas ici prépondérante. Les services publics internationaux ne progressent-ils pas lorsque les membres de la communauté internationale prennent conscience de leur solidarité, comme dans les premières années du Pacte de la S. D. N. Ne tendent-ils pas naturellement à s'écrouler lorsqu'au contraire se manifestent plus aigus les antagonismes et les rivalités des Etats ?

S'il en est vraiment ainsi les Services Publics internationaux ne constituent pas des liens entre les pays et les races, des facteurs d'entente et de paix, mais sont la manifestation superficielle, l'épiphénomène en quelque sorte, des relations politiques internationales.

Il peut paraître à première vue que cette théorie explique de façon satisfaisante la lenteur de l'extension de l'Administration Internationale.

Pourtant, l'examen des conditions historiques du développement des Services publics internationaux conduit à deux conclusions qui sont loin d'être orientées dans ce sens. Tout d'abord, seuls les intérêts généraux, auxquels chaque Etat ne peut satisfaire par des mesures intérieures, sont sources d'organisation internationale ; en second lieu, la création de services publics internationaux n'apparaît que là où la coordination simple des législations particulières s'avère insuffisante. A ces deux constatations, l'étude, précédemment poursuivie du statut financier de ces institutions, nous permet d'ajouter une troisième : la gestion des services publics internationaux pose des problèmes administratifs et financiers, dont la seule difficulté suffirait parfois à expliquer la lenteur des progrès de l'Administration internationale.

Cette constatation est en elle-même optimiste, non pas à la manière des conclusions de F. de Martens et Reinsch précédemment rappelées, car elle ne permet pas de considérer comme nécessaire le développement de la collaboration technique des Etats, mais, en ceci, qu'elle délie la relation établie par certains entre l'évolution de la politique et de l'Administration internationale. Elle affranchit le progrès administratif de toute subordination au progrès politique.

A cet égard, il serait intéressant de rechercher, au sujet de deux faits récents : la dénonciation par l'Allemagne de la partie du Traité de Versailles organisant la Commission du Rhin et les revendications de la Roumanie contre la Commission du Danube, dans quelle mesure il s'agit là d'échecs de l'Administration Internationale, de terrain perdu par elle, et dans quelle mesure il n'y a qu'un choc politique sans incidence administrative.

Une observation préliminaire s'impose. L'Allemagne n'a

protesté que contre le droit d'inégalité que lui avait imposé l'internationalisation de certaines de ses rivières. Dans ces conditions le droit administratif, qui est essentiellement un droit d'égalité et d'impartialité, n'en souffre aucune atteinte. Ensuite que la Commission du Rhin a continué ses travaux sans l'Allemagne et qu'il faudra bien, qu'un jour ou l'autre, un règlement intervienne de ces questions administratives, auquel l'Allemagne collaborera.

Pour la Commission du Danube le cas paraît analogue et seule l'atteinte à la souveraineté que cause à la Roumanie la présence sur son territoire d'une juridiction internationale semble destinée à disparaître. D'ailleurs, le gouvernement roumain lui-même propose de substituer la juridiction de la Commission Internationale du Danube à celle de la Commission Européenne.

Il n'est pas impossible que ces deux faits, qu'une analyse superficielle envisage comme des échecs de l'Administration internationale, soient au contraire pour elle un facteur de progrès, qu'ils soient une épuration tendant à éliminer de certaines de ses formations les éléments politiques qui pouvaient seulement paralyser son développement.

Si donc les progrès de l'Administration Internationale peuvent être désolidarisés de ceux de la politique internationale pour ne plus être justiciables que du perfectionnement de sa technique, on comprend qu'à l'heure actuelle la Société des Nations où ont été juxtaposés, mais non fondus, des organes politiques et des organes administratifs, subisse une éclipse très nette en ce qui concerne ses activités politiques ; et qu'en même temps ses réalisations administratives, tant dans le domaine de l'hygiène, du travail, des communications, que des études économiques et financières, jouissent d'une faveur incontestée.

Il se produit une sorte de renversement dans sa constitution intime ; alors qu'à sa création elle consistait éminemment en un organe politique, auquel étaient subordonnés des services publics internationaux, il semble qu'aujourd'hui ceux-ci soient devenus le fondement de son existence et le pivot de son action et constituent un de ses principaux titres à la persistance.

Et ainsi, également, se trouve situé dans sa juste perspective le problème du statut financier des services publics internationaux. Quels sont les résultats du travail d'organisation, de perfectionnement interne que ces services publics ont poursuivi sur le plan financier ? Ont-ils acquis cette assise solide qui leur permettrait de lancer plus loin encore les branches de leurs activités, pour que ces activités, mises au service de la communauté des hommes soient davantage capables de relayer la politique internationale et parfois d'éclairer son action ?

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES OFFICIELLES.

CONVENTIONS RELATIVES A L'UNION POSTALE UNIVERSELLE : Convention de Berne de 1874. Conventions de Stockholm (1924), de Londres (1929) et du Caire (1934). Convention du 4 juin 1878, relative aux mandats de poste. Convention de Madrid de 1920 relative aux virements postaux.

DOCUMENTS DES CONGRÈS POSTAUX : de Berne (1874), Stockholm (1924), Madrid (1920), Londres (1929), du Caire (1934).

LA COMMISSION DU DANUBE ET SON ŒUVRE DE 1856 à 1931. Pedone 1931.

PACTE DE LA S. D. N.

TRAITÉ DE VERSAILLES.

RÈGLEMENT CONCERNANT LA GESTION DES FINANCES DE LA S. D. N.

DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE DE LA S. D. N.

PROCÈS-VERBAUX DES COMMISSIONS DE LA S. D. N.

JOURNAL OFFICIEL DE LA S. D. N.

C. P. J. I. RÈGLEMENT DE LA COUR ET INSTRUCTIONS POUR LE GREFFE.

OUVRAGES GÉNÉRAUX.

ANZILOTTI (D.). — *Droit International*. Traduction française G. Gidel, Sirey 1929.

FAUCHILLE (P.). — *Droit International*. Rousseau 1921-25.

DE MARTENS (Fr.). — *Traité de Droit International*, Paris 1883.

OUVRAGES SPÉCIAUX.

BASDEVANT (S.). — *Les Fonctionnaires Internationaux*. Thèse de doctorat.

BLAYAC. — *Origine, Evolution et Organisation de l'Union Postale Universelle*. Thèse de doctorat.

BLOCISZEWSKI (J.). — *Le Régime International du Danube*. Cours de l'Académie de Droit International de La Haye.

CORTHESY (F.). — *Etude de la Convention de Barcelone sur le Régime des voies navigables d'intérêt international*. Rousseau 1927.

- DESCAMPS (Ed.). — *Les Offices Internationaux et leur avenir*. Bruxelles 1894.
- HAJNAL (H.). — *Le Droit du Danube International*. La Haye 1929.
- KASAMA (A.). — *La Navigation fluviale en Droit International*. Les Editions Internationales 1928.
- LEENER (G. de). — *Règles générales du Droit des Communications Internationales*. Cours de l'Académie de Droit International de La Haye.
- MOYNIER (G.). — *Les Bureaux Internationaux des Unions Universelles*.
- NEGULESCO (D.). — *Principes de Droit International administratif*. Cours de l'Académie de Droit International de La Haye.
- RADO-VANOVICH. — *Le Danube et l'Application des Principes de la Liberté de la Navigation fluviale*. Genève 1925.
- RAPISARDI MIRABELLI (A.). — *Théorie générale des Unions Internationales*. Cours de l'Académie de Droit International de La Haye.
- RAY (J.). — *Commentaire du Pacte de la Société des Nations*. Sirey 1930.
- REINSCH (P. S.). — *Public Unions*, Boston 1911.
- REEVES (J. S.). — *La Structure de la Communauté Internationale*. Cours de l'Académie de Droit International de La Haye.
- SCELLE (G.). — *L'Organisation Internationale du Travail*, Rivière 1930.
- SLY (J. F.). — *The Genesis of the Universal Postal Union*. New-York 1927.
- VISSCHER (Ch. de). — *Droit International des Communications*, Gand 1924.
-

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : <i>L'Union Internationale administrative.</i>	
INTRODUCTION	19
L'UNION POSTALE UNIVERSELLE	21
CHAPITRE PREMIER. — <i>Statut juridique de l'U. P. U.</i>	21
Section I. — Les traits généraux	21
Section II. — Attributions respectives des organes internationaux et des administra- tions nationales	22
§ 1. — Attributions des organes internationaux..	23
§ 2. — Attributions des administrations natio- nales	27
CHAPITRE II. — <i>Statut financier de l'U. P. U.</i>	29
Section I. — Relations financières des administra- tions nationales de l'U. P. U.	29
§ 1. — Les principes	29
§ 2. — Perception des taxes postales	32
§ 3. — Responsabilité du service postal interna- tional envers les usagers	33
§ 4. — Les différentes sources de relations finan- cières entre les administrations	35
§ 5. — Liquidation des comptes	38
§ 6. — Règlements	40
Section II. — Financement des organisations de l'U. P. U.	42
DEUXIÈME PARTIE : <i>La Commission Internationale.</i>	
INTRODUCTION	45
LA COMMISSION EUROPÉENNE DU DANUBE	47
CHAPITRE PREMIER. — <i>Statut juridique</i>	47
Section I. — L'Administration du Danube avant le traité de Paris	48
Section II. — Origine et histoire de la Commission Européenne du Danube	50

	Pages.
Section II. — Recettes	152
CHAPITRE IV. — <i>Le recouvrement des fonds et la Trésorerie</i>	159
Section I. — Le recouvrement des fonds	159
Section II. — La Trésorerie	162
Section III. — Comptabilité et Contrôle	168
Section IV. — Le Change	170
CHAPITRE V. — <i>Appréciation du Statut financier de la S. D. N.</i>	171
CONCLUSION	173

Vu: Le Président,
GIDEL

Vu :
Le Doyen de la Faculté,
EDGARD ALLIX,

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
ROUSSY

